

La evolución del sistema monetario y financiero internacional a la luz de la reciente crisis financiera

The Evolution of International Financial and Monetary System in Light of the Recent Financial Crisis

RECIBIDO EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2013 / ACEPTADO EL 14 DE OCTUBRE DE 2013

Romualdo BERMEJO GARCÍA

Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de León
rberg@unileon.es

Resumen: Los conceptos de orden monetario y de sistema monetario internacional han experimentado una importante evolución especialmente a lo largo del siglo XX. En sus orígenes, los fundamentos jurídicos del sistema monetario internacional eran básicamente consuetudinarios. Sin embargo, después de las Segunda Guerra Mundial la creación de un sistema monetario y financiero internacional, es decir, el sistema de Bretton Woods fue más estricto. Se creó por primera vez un marco jurídico para el sistema monetario y financiero. Su evaluación ha sido positiva, a pesar de ciertas deficiencias. Además, los cambios económicos sufridos en las últimas décadas por las crisis financieras internacionales, como la reciente crisis financiera, manifiestan la necesidad de la adaptación del sistema a los nuevos hechos y figuras económicas y políticas: el G-20 está ahí para demostrarlo.

Palabras clave: orden monetario; sistema internacional monetario y financiero; Fondo Monetario Internacional; crisis financiera internacional; Banco Mundial; Grupo Banco Mundial.

Abstract: The concepts of monetary order and international monetary system have experimented an important evolution, especially along the XXth century. At the beginning, the juridical foundations of the international monetary system were basically customary. However, after the Second World War, the established international monetary and financial system, that is, the Bretton Woods system was much stricter in the juridical and institutional basis. That was indeed the first time that a monetary and financial system is created under the international legal framework. Its evolution has been positive, in spite of some negative aspects. However, the economic changes suffered in the last decades by the international financial crisis, such as the recent international financial crisis, show the need of adapting the system to the new economic and political facts and figures: the G-20 is there to prove it.

Key words: monetary order; international monetary and financial system; International Monetary Fund; international financial crisis; World Bank, World Bank Group.

Resumé: Les concepts d'ordre monétaire et de système monétaire international ont beaucoup évolué, surtout au cours du XXe siècle. Si la base juridique initiale du système monétaire international était principalement coutumière, le système monétaire et financier international mis en place après la deuxième guerre mondiale, dit système de Bretton Woods, était beaucoup plus strict aussi bien en ce qui concerne l'encadrement juridique que sur le plan institutionnel. C'est ainsi que pour la première fois on assiste à la création d'un système qui est régi par le droit international public. Son évolution a été, malgré quelques défaillances, généralement positive. Cependant, les changements économiques subis dans les dernières décennies par la société internationale, comme la récente crise financière internationale l'a mis en évidence, nous révèlent la nécessité d'une adaptation du système aux nouvelles données économiques et politiques: le G-20 est là pour en démontrer la possibilité.

Mots clés: ordre monétaire; système monétaire et financier international; Fonds monétaire international; crise financière internationale; Banque mondiale; groupe de la Banque mondiale.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN: ASPECTOS GENERALES. 2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL: DEL PATRÓN ORO AL SISTEMA DE BRETTON WOODS. 2.1. El sistema del patrón oro o «Gold Standard». 2.2. El sistema de Bretton Woods. 3. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 3.1. La estructura orgánica. 3.2. Los recursos del Fondo, las cuotas y el sistema de votos. 4. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL DESDE BRETTON WOODS HASTA LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL. 5. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA ACTUAL CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y EL FONDO. 6. EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL. 6.1. El BIRD: su estructura orgánica. 6.2. Los recursos y las operaciones del Banco. 6.3. Las filiales del Grupo del Banco Mundial. CONCLUSIÓN.

ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL / VOL. 29 / 2013 / 7-60
ISSN 0212-0747

7

1. INTRODUCCIÓN: ASPECTOS GENERALES

Tradicionalmente, la moneda ha estado vinculada al Estado, de ahí que el derecho de emitir moneda («*jura cudendae monetae*») haya estado monopolizado por él, es decir por el que tiene la soberanía. Esta afirmación sigue siendo válida a día de hoy, salvo alguna excepción como el Euro, ya que ni el Fondo Monetario Internacional emite estrictamente moneda¹ ni los Ecus (European Currency Units) de la antigua Comunidad Europea, como su propio nombre lo indica, eran tales. Por lo tanto, la moneda aparece como algo típicamente nacional, y su zona de circulación se limita en sus orígenes estrictamente al territorio del Estado que la emite, teniendo aquí una total validez y poder liberatorio. Sin embargo, en el exterior esa moneda es tratada como si fuera una simple mercancía, lo que viene a reforzar ese vínculo entre moneda y soberanía². A este respecto, el Derecho internacional clásico ha resumido este vínculo de una manera clara y meridiana cuando la CPJI en el asunto de los empréstitos serbios y brasileños, de 12 de julio de 1929, señaló que «es un principio generalmente aceptado que todo Estado tiene el derecho de determinar él mismo su moneda»³. Ni que decir tiene que este principio casi absoluto de una época iría poco a poco erosionándose para dar lugar unas décadas más tarde a las instituciones de Bretton Woods, y con ellas el Derecho internacional contemporáneo iría viendo poco a poco en la «moneda» una materia de «interés internacional».

Estas afirmaciones, que son indiscutibles, no deben llevarnos sin embargo a pensar que las monedas viven completamente aisladas las unas de las otras, pues es evidente que las políticas monetarias de los Estados producen sus efectos más allá de las fronteras estatales. Este es el caso, por ejemplo, de las devaluaciones o depreciaciones monetarias, de los tipos de interés, etc. Desde esta misma perspectiva, no conviene perder de vista el peso especial que en este campo, como en otros, van a desempeñar los Estados cuyo peso comercial económico o financiero sea particularmente importante, como ha

¹ Los famosos Derechos Especiales de Giro (D.T.S.) que emite desde 1969 no son realmente una moneda.

² Cfr. MANN, F.A., «Money in Public International Law», *RCADI* (1956-I), pp. 7 y ss. De este mismo autor, ver también *The Legal Aspect of Money*, Clarendon Press, 1982, 602 p. Para un estudio sobre cómo ejercen los Estados sus competencias monetarias, cfr. BURDEAU, G., «L'exercice des compétences monétaires par les Etats», *RCADI*, vol. 212 (1998), pp. 223-369.

³ Cfr. CPJI, Serie A, n° 20, p. 45 y n° 21, p. 122.

sido el caso de los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, convirtiéndose en uno de los pilares fundamentales del sistema monetario y financiero internacional. Y es que es casi imposible aislar los fenómenos monetarios y financieros internacionales de los otros aspectos del mundo económico y comercial, creándose así una interdependencia que con el paso del tiempo iba a ser cada vez más fuerte. Por lo tanto, esta interdependencia no es nueva, por mucho que algunos la vean como algo novedoso. Ya en 1964, la CNUCED señalaba que las cuestiones que por aquel entonces se estaban estudiando en relación con el futuro del sistema monetario internacional no podían llevarse a cabo independientemente de aquellas relativas a las políticas comerciales que, ya en ese momento, afectaban gravemente a los países en desarrollo⁴. Por su parte, el autor Robert Solomon apuntaba unas décadas más tarde que el sistema monetario internacional ofrecía el marco en el que se desarrollan estas diversas relaciones económicas entre los distintos países, ya que si este sistema funciona correctamente facilitará las inversiones y los intercambios internacionales, mientras que si su funcionamiento es defectuoso desincentivará las inversiones y el comercio, exponiendo las economías a graves crisis cuyas sacudidas producirán efectos perniciosos⁵.

Estas relaciones de interdependencia son complejas y multiformes, como bien lo ha puesto de relieve la actual crisis financiera internacional, afectando más a un sector que a otro dependiendo de la situación o del calado de la crisis. Y es que no hay que olvidar que ya desde hace algún tiempo las actividades estrictamente financieras han modificado poco a poco las monedas en sentido clásico, de forma que en la actualidad las monedas y las actividades financieras casi vienen a confundirse, sin saber muy bien qué aspecto es moneda y qué otro es actividad financieras. En este complejo (y casi caótico) mundo monetario y financiero, nadie sabe muy bien donde empieza la moneda y dónde la actividad financiera, atrapando así a la sociedad económica internacional y poniéndola en manos de unos actores poderosos pero, en muchos casos, invisibles. El eufemismo al que se recurre hoy en día con el término de «los mercados», lo demuestra fehacientemente. Conviene poner de relieve, no obstante, que este término estaba ya en la boca de las instituciones bancarias y financieras en la década de los setenta, como bien nos recordaba el Profesor

⁴ Cfr. Actas de la primera CNUCED, V-1, p. 61, anexo A.IV-19.

⁵ Cfr. SOLOMON, R., *Le système monétaire international*, Economica, París, 1979, p. 7.

Stuart Robinson en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra en su seminario sobre Derecho internacional monetario⁶.

Otra cuestión que conviene previamente dilucidar es saber si en el ámbito monetario y financiero internacional se puede hablar realmente de un auténtico «sistema» o no. El prestigioso internacionalista francés, Michel Virally, definía este concepto como «un conjunto de elementos coherentes que tenían entre ellos una cierta interrelación dinámica»⁷. En realidad, hay que señalar que puede resultar presuntuoso hablar de «orden» o «sistema» cuando en muchos casos se percibe más como si hubiera un cierto «caos» o «desorden» monetario y financiero a nivel internacional. Es cierto que en algunos momentos y situaciones esta es la sensación que prevalece, aunque hay que recalcar que existe desde hace bastante tiempo un «sistema» más o menos eficaz en el ámbito de las relaciones monetarias y financieras internacionales, aunque sus reglas no sean siempre muy precisas ni estén incluso siempre codificadas⁸.

Esto ha tenido como consecuencia que la expresión «sistema monetario internacional», hoy en día tan conocida y divulgada para bien y para mal, sea en realidad de creación relativamente reciente, ya que data de 1961, año en el que empieza a aparecer por primera vez en los debates y algunos documentos de las instituciones monetarias y financieras internacionales⁹. Sin embargo, no es fácil definir de una forma completa y que comprenda los diferentes elementos que abarca esta expresión, por lo que raros han sido aquellos que hayan intentado definirla. El propio Fondo Monetario Internacional afrontó este reto y en su Informe Anual de 1965, se centró en los siguientes aspectos para elaborar las tres definiciones siguientes: a) el sistema monetario internacional comprende toda una gama de disposiciones consuetudinarias, institucionales o legales que regulan la conducta de las transacciones económicas internacionales; b) en un sentido amplio, el sistema monetario internacional comprende la amplia red de prácticas bancarias y comerciales según las cuales tienen lugar las transacciones internacionales; y c) en un sentido más estricto, se trataría de un conjunto de reglas y de disposiciones internacionales que se han ido elaborando poco

⁶ De este autor, cfr. *Multinational Banking*, A.W. Sijthoff, Leiden, 1972, 292 pp.

⁷ De este autor, cfr. *L'organisation mondiale*, Armand Colin, París, 1972, p. 278.

⁸ Cfr. GOLD, J., *Legal and Institutional Aspects, of the International Monetary System: Selected Essays*, IMF, Washington D.C., 1979, 633 pp.

⁹ A este respecto, cfr. FOCSANEANU, L., «Les aspects juridiques du système monétaire international», *Clunet* (1968), p. 239.

a poco con el fin de crear, por acuerdo internacional, un método equitativo y eficaz para llevar a cabo las transacciones financieras internacionales¹⁰.

Estas definiciones nos demuestran que no es fácil ponerse de acuerdo sobre una concepción única del sistema monetario internacional. En efecto, mientras que la primera y la tercera se centran más sobre los elementos normativos, la segunda parece basarse sobre todo en las prácticas bancarias y comerciales, lo que no nos sirve, sobre todo por su carácter general, vago e impreciso. Desde este prisma, es evidente que la que encierra con mayor precisión los elementos normativos del sistema es la tercera, y esta definición era la preferida por el propio Fondo y por uno de los autores internacionalistas pioneros en esta materia, como el Profesor Dominique Carreau¹¹.

Pero los autores, también se han centrado en definir el sistema monetario internacional desde perspectivas diferentes. Evidentemente, sin ánimo de exhaustividad, sólo queremos resaltar dos. La primera, elaborada por Robert Solomon, define a dicho sistema como «un conjunto de acuerdos, de reglas, de prácticas y de instituciones en el marco de las cuales se efectúan los pagos correspondientes a las transacciones que atraviesan las fronteras»¹². La segunda, adoptada por Dominique Carreau, lo define como «un conjunto de reglas y acuerdos internacionales adoptados por los Estados y las organizaciones internacionales con el objeto de prevenir las crisis monetarias y de poner remedio»¹³. Como se puede ver, la primera definición no sólo se refiere a acuerdos y reglas internacionales, sino también a las prácticas (bancarias, financieras, etc.), mientras que en la segunda esta alusión se omite. Esto se debe a que el Profesor Carreau distingue entre sistema monetario internacional público o interestatal, sistema monetario internacional privado y sistema monetario transnacional, y es en el marco de este último donde se refiere igualmente a las «prácticas» cuando define el sistema monetario internacional como «el conjunto de reglas, acuerdos («arrangements») y prácticas que rigen en las relaciones monetarias entre Estados y que sirven a la financiación de las transacciones internacionales»¹⁴.

¹⁰ Ver pp. 13-14 de dicho Informe.

¹¹ A este respecto, de este autor, cfr. *Le système monétaire international, aspects juridiques*. París, Armand Colin, 1972, p. 18.

¹² Cfr. SOLOMON, R., *Le système monétaire international, op. cit.*, p. 5.

¹³ De este autor, cfr. *Droit international économique*, 3ª ed., L.G.D.J., París, 1990, p. 323.

¹⁴ *Ibid.*, p. 326.

Y es que a nuestro entender, no se puede hacer abstracción de esas prácticas bancarias, financieras, etc., ya que el sistema monetario internacional no es sólo un texto orgánico que comprenda normas claras y precisas sino que es también un sistema fáctico, es decir de hecho¹⁵. Esto acarrea que la noción de sistema monetario internacional no recubra algo jurídicamente coherente y rigurosamente definido, sino algo evolutivo, en donde se pueden encontrar elementos heterogéneos como tratados internacionales multilaterales (FMI); convenios, acuerdos y diversas prácticas concertadas entre las distintas autoridades monetarias (como los acuerdos swap, etc.); disposiciones legislativas y reglamentarias de derecho interno, sobre todo de aquellos Estados con moneda de reserva, como los Estados Unidos o de zonas monetarias significativas, como la zona euro; e incluso prácticas o medidas de política monetaria aplicadas por las diversas autoridades monetarias (como las intervenciones sobre el mercado de cambios, reservas monetarias, etc.). Esta falta de homogeneidad es una de las consecuencias inevitables del carácter heterogéneo de la propia sociedad internacional, y que se refleja en el ámbito monetario¹⁶.

Desde esta perspectiva, es fácil encontrar aspectos muy institucionalizados frente a otros donde el informalismo reina por doquier, recurriendo con suma facilidad a acuerdos informales (*gentlemen's agreements*), o a simples prácticas de los Estados e incluso de sus bancos centrales. Evidentemente esta heterogeneidad hace que el «control» que está presente en el sistema monetario a nivel universal, por ejemplo por el FMI, como en los subsistemas regionales, como la zona euro, se revele más difícil, como la reciente crisis financiera internacional ha puesto bien de manifiesto. Dicho esto, cabe preguntarse si en el marco de estos sistemas existe lo que se denominaría un «derecho a la ayuda monetaria» en caso de crisis. En nuestra opinión, la respuesta es claramente positiva, tanto en el seno del sistema universal (FMI), como en la zona euro, a pesar de todos los debates y tergiversaciones que en esta última hemos contemplado en los últimos años.

Por último, conviene apuntar en torno a estas cuestiones que los economistas se suelen centrar sobre todo en los principios y objetivos, mientras que

¹⁵ A esta cuestión se refería expresamente MARCHAL, J. *Monnaie et crédit*. T-I, «Le système monétaire international», Cujas, 7ª ed., París, 1979, p. 12.

¹⁶ Cfr. COOLD, J., *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System: Selected Essays*, *op. cit.*, pp. 21-24.

los juristas se fijan más en los derechos y obligaciones. Sin embargo, como apuntaba el conocido Joseph Gold, en esta materia «es imposible disociar estas dos disciplinas»¹⁷.

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL: DEL PATRÓN ORO AL SISTEMA DE BRETTON WOODS

Es evidente que los conceptos de «orden monetario» o de «sistema monetario» han variado considerablemente en el transcurso de la historia, suponiendo que ellos hayan existido realmente en los períodos anteriores al siglo XX, al menos con las connotaciones hechas anteriormente. Sin embargo, hay que reconocer que ha sido durante el siglo XX durante el cual la moneda ha evolucionado rápidamente y de una forma esencial al convertirse en un instrumento indispensable para las transacciones comerciales internacionales. Pero la moneda o las «monedas» no sólo han desempeñado esta función, sino que con el paso del tiempo se han intercambiado monedas contra monedas, como si se trataran de una simple mercancía. Y es que no hay que olvidar que la actividad financiera ha irrumpido intempestivamente modificando las formas de la moneda y confundiéndose en algunos casos con ellas. Desde esta perspectiva, la Segunda Guerra Mundial y las consecuencias destructivas que trajo consigo despertó en muchos países el deseo de adoptar un sistema monetario real como medio para luchar contra la anarquía y el caos que reinaron en el período de entre las dos Guerras Mundiales, y que, sin lugar a dudas, influyeron en el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial. No hay que olvidar que en este período tuvo lugar la famosa crisis de 1929, tan recordada ahora al hilo de la reciente crisis financiera, de la que no se salió hasta que se concluyó la Guerra.

Centrándonos solamente en el mundo contemporáneo, la doctrina ha analizado en general el estudio del sistema monetario internacional partiendo del denominado sistema de Bretton Woods. Sin embargo, en nuestra opinión, sí que merece unas palabras el sistema denominado del patrón oro (Gold Standard), pues a pesar de sus debilidades e imperfecciones, sí que llegó a configurar algunas características de un sistema.

¹⁷ De este autor, cfr. *Le deuxième amendement aux statuts du Fonds*, FMI, Série de brochures n° 25, Washington D.C., 1978, pp. 13-14.

2.1. *El sistema del patrón oro o «Gold Standard»*

El sistema del patrón-oro parte de una premisa fundamental según la cual el valor de las monedas se basa en un patrón que es el oro, pudiendo convertir aquellas por éste¹⁸. Cada moneda tiene así su propia correspondencia en oro, lo que permite una fácil conversión de una moneda por otra, fluidez que permitirá generar una confianza a la hora de asegurar la libertad y la estabilidad de los pagos internacionales. De esta forma, y utilizando el oro como «intermediario», este es al mismo tiempo una moneda nacional e internacional: a nivel nacional, los Bancos centrales, o instituciones que cumplan esas funciones, aseguran la convertibilidad de sus monedas, mientras que a nivel internacional el oro se convierte no sólo en la moneda para el pago de las transacciones internacionales sino también en moneda de reserva de los bancos centrales. El oro era pues la base monetaria y aseguraba la estabilidad de las monedas. La cantidad de oro estaba a su vez estrechamente relacionada con la balanza de pagos. Y es que, en caso de superávit, se producía una entrada de oro, incrementando esto la oferta monetaria, mientras que si había déficit, el efecto era todo lo contrario.

Hay que resaltar, sin embargo, que en el siglo XIX se permitía la acuñación y la circulación monetaria de oro y plata. Solo Gran Bretaña mantuvo únicamente el patrón oro desde principios de siglo, por oposición a Estados que como Austria-Hungría, Suecia, Rusia, y en general los países de Oriente tenían sólo un patrón plata. Por su parte, la ley monetaria francesa de 1803 era una de las más representativas de una legislación bimetálica, pues la casa de la moneda suministraba monedas de curso legal a aquellas personas que les entregaran oro o plata de una determinada calidad. Otros países como Bélgica, Italia, tras su independencia en 1862, y Suiza acuñaron también monedas de ley mientras que la italiana era de 0,835 y la suiza de 0,9. Conscientes de los problemas que esta situación podría generar, al considerarse interdependientes, estos países celebraron una conferencia internacional en 1865, de donde salió la conocida Unión Monetaria Latina, según la cual los cuatro Estados (Bélgica, Francia, Italia y Suiza) se comprometieron a acu-

¹⁸ Para un estudio preciso y sintético sobre el patrón oro, cfr. SOREL, J.M., «Les antécédents historiques», en DAILLIER, P.; DE LA PRADELLE, G.; GHERARI, H., *Droit de l'économie internationale*, Cedin, París X, Pedone, 2004, pp. 145-149. Para un estudio sobre el papel de las monedas, cfr. GARDNER, R.N., *Sterling-dollar Diplomacy in Current Perspective, the Origins and the Prospects of our International Economic Order*, Columbia University Press, New York, 1980, 424 p.

ñar monedas de plata de 0,835. Posteriormente la guerra franco-prusiana de 1870 vendría a plantear algunos problemas en Europa continental, dejando así a Gran Bretaña desempeñar el papel más importante a nivel internacional. Respecto a España conviene poner de relieve que a finales del siglo XIX era el único país europeo (España era ya diferente... en esa época) que seguía con papel inconvertible¹⁹.

Hay que reconocer que, en general, este sistema funcionó bien, sobre todo en el último cuarto del siglo XIX y hasta los inicios de la Primera Guerra Mundial. En este período el liderazgo británico fue evidente, y en el plano estrictamente internacional la libra esterlina competiría con el oro como medio de pago en las transacciones internacionales, e incluso terminaría desplazándolo, por lo que es habitual denominar este período como «Sterling Exchange Standard» (Patrón Cambio Esterlina)²⁰. El comercio internacional se vio favorecido de una manera tal que se duplicó entre 1890 y 1913, debido sobre todo a los principales Estados del momento: Reino Unido, Alemania, Estados Unidos y Francia. Al mismo tiempo, este período va a proporcionar una época de gran estabilidad monetaria, con tipos de cambio fijos. Es más, hay que poner de relieve que entre 1880 y 1914, no hubo ningún cambio de paridad entre las monedas de los cuatro Estados grandes precitados de la época, habiéndose generado una confianza digna de añorarse en otros tiempos futuros.

Sin embargo, esta época de esplendor se vería rota por el desencadenamiento en 1914 de la Primera Guerra Mundial, de cuyas consecuencias el sistema del patrón oro nunca se pudo reponer. Y es que, ya durante la Guerra, se instala una total anarquía, cada Estado decidiendo unilateralmente el tipo de cambio de sus monedas, al mismo tiempo que imponían el establecimiento de controles de cambio. Esta política de unilateralismo monetario tendría como efecto que los tipos de cambio de las monedas, al no tener ya tipos de cambio fijos, flotarían. Si a esto añadimos el grave problema de la inflación, que no sólo existió durante la Guerra, sino que se prolongaría después, haciendo estragos en países como Alemania, los problemas que se avecinaban estaban cantados.

¹⁹ Para más detalles sobre el sistema patrón oro en esta época, cfr. EICHENGREEM, B.J., *La globalización del capital. Historia del sistema monetario internacional*, Bosch, Barcelona, 327 p., en especial el capítulo segundo.

²⁰ De ahí que se dijera que el oro era el monarca anónimo y la libra esterlina el poder que estaba detrás del trono.

El deseo de una vuelta al oro como patrón se volvió sin embargo a suscitar, aunque con matices, pues era ya evidente que recurrir al antiguo sistema en donde no se recurría al oro para el valor de la moneda a nivel interno, mientras que a nivel internacional la moneda seguía estando vinculada al oro (es lo que se denominó el «Gold Exchange Standard»), era problemático. El tema estuvo presente en las Conferencias de Bruselas de 1920, Génova de 1922 y de Ginebra de 1924, sin que se pueda decir que ninguna de estas conferencias adoptaran propiamente medidas jurídicas para oficializar el sistema. Es cierto que la Gran Bretaña lo repuso en 1925 mediante la «Gold Standard Act», aunque tuvo que abandonarlo después en 1931. Esta medida británica tenía también como uno de los objetivos contrarrestar el peso cada vez más importante del dólar de los Estados Unidos, cuya economía iba *in crescendo*. La crisis de 1929 haría el resto, desatándose así un período de depreciaciones monetarias²¹ en donde el nacionalismo se erigía en uno de los pilares fundamentales de forma que la Conferencia de Londres de junio de 1933 sólo pudo ser testigo de lo que estaba sucediendo²². Hay que hacer notar, sin embargo, que siguen existiendo en la actualidad acérrimos partidarios de este sistema, y que el oro sigue teniendo todavía hoy un papel importante en el sistema monetario real. Es más, en caso de crisis a él se acude como si fuera una especie de Cid Campeador.

De este período, quizás el fenómeno que haya que resaltar con más brío es la creación del discreto y casi secreto, Banco de Pagos Internacionales en 1930, con sede en Basilea, ciudad elegida por ser un nudo importante de comunicaciones, además de fronterizo, entre Alemania, Francia y Suiza. Creado en teoría para gestionar la deuda alemana impuesta tras la Primera Guerra Mundial, es considerado como el Banco Central de los Bancos Centrales, desempeñando en toda su historia, que dura hasta hoy, unas funciones de cooperación monetaria y financiera importantes, sin olvidar, claro está, las bancarias²³. Si a esto añadimos el hecho de que por su discreción e imparcialidad es una Institución cuyos análisis y recomendaciones tienen una gran impronta en

²¹ La libra perdería en 1931 un 30 % de su valor, mientras el dólar lo hacía en 1934 en un 50 %.

²² Sobre esta Conferencia de Londres, cfr. MORRISON, R.J., «The London Monetary and Economic Conference of 1933: A Public Goods Analysis», *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 52, n° 3 (1993), pp. 307-321. Según este autor, el hecho de que los Estados Unidos declinaran asumir el papel de líder (hegemónico) económico para sustituir al Reino Unido, contribuyó a que la crisis de 1929 se prolongara en el tiempo.

²³ Sobre esta Institución, cfr. BERMEJO, R., «La Banque de règlements internationaux», *Annuaire de l'Académie de droit international de La Haye* (1989), pp. 14-130, y la bibliografía allí citada.

los medios financieros, habrá que concluir que, a pesar de sus orígenes, sigue desempeñando un papel muy importante en el ámbito bancario y financiero internacional.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico es necesario recalcar la ausencia de normas realmente internacionales, pues sólo tenemos bien normas internas o bien normas de índole privada recurriendo a determinados contratos, que podrían denominarse como transnacionales, sin excluir ciertos acuerdos directos entre agentes económicos privados. El único marco jurídico realmente internacional es el ya precitado de la Unión Monetaria Latina. Por lo tanto, no se puede decir que este sistema del patrón oro adoptará la forma de lo que hoy en día se entiende por «sistema jurídico internacional», tal y como lo hemos definido anteriormente. Ello se debe sobre todo a que el patrón oro no nace de un acuerdo internacional, salvo la tentativa de la Unión Monetaria Latina, y las normas nacionales eran objeto de interpretaciones divergentes en puntos esenciales. Desde esta perspectiva, las normas internas de los países que por aquel entonces tenían más poder económico y político, como el Reino Unido, iban a ser las que se aplicarían a nivel internacional, convirtiéndose así en los pilares de referencia del sistema. Esto fue lo que ocurrió precisamente con la «Peel's Act» de 1819, enmendada en 1821, y la «Banker Charter Act» de 1844, cuyo objetivo era el de establecer los márgenes de tipos de cambio entre la Libra y el oro. Es más, incluso los Estados Unidos se vincularían a esta realidad.

Así las cosas ¿se podría considerar al fin y al cabo que el denominado sistema patrón oro era realmente un sistema? La respuesta, a nuestro entender, debe ser matizada. Si para hablar formalmente de sistema, se pone como condición *sine qua non* la existencia de un acuerdo internacional, poco importa su forma, la respuesta sería negativa. Pero si se recurre al concepto de sistema, haciendo abstracción de esa condición formal, la respuesta sería positiva. Y es que nada impide a los Estados que sigan en un determinado marco de relaciones las normas de otros Estados, y al aceptar esto en su práctica con otros Estados, esa norma o normas que en su origen son internas, se están internacionalizando, siguiendo así el método consuetudinario. Dicho de otra forma, el liderazgo normativo que tienen ciertos Estados, como la Gran Bretaña, es no sólo aceptado por el resto de Estados a nivel formal o teórico, sino que dan un paso más al aceptarlo en sus prácticas monetarias internacionales. En realidad, el reto es importante ya que en este marco se trata de conciliar el bien común, vía cooperación monetaria, respetando el mismo tiempo la soberanía de cada Estado.

2.2. *El sistema de Bretton Woods*

El sistema monetario internacional de Bretton Woods fue adoptado el 22 de julio de 1944 en el seno de la Conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas que se abrió en Bretton Woods el 1 de julio de 1944, de ahí su nombre. Se puede decir que todos los países independientes de la época estaban presentes, incluidos aquellos que figurarían como los grandes victoriosos de la guerra, entre ellos evidentemente la URSS²⁴. Así pues, invitados por el Gobierno de los Estados Unidos, un total de 44 estados estuvieron presentes, lo que revela la importancia que se dio a la Conferencia. Por otro lado, no hay que olvidar el momento en el que tuvo lugar dicha Conferencia, pues se celebró un mes y medio después del famoso desembarco de Normandía (6 de junio de 1944) y cuatro meses después de la Conferencia de Yalta. Parecía evidente ya la victoria, por la que se quería ya determinar con prontitud las reglas que debían regir los pagos internacionales una vez terminada la guerra y regular así las relaciones internacionales. Dicho esto, hay que poner de relieve que se llevaba tiempo trabajando en este tema, que es clave evidentemente para el nuevo orden económico que surgiría tras finalizar el conflicto. Hay incluso quien apunta que las discusiones sobre el futuro sistema monetario comenzarían ya en 1941 vía la Carta del Atlántico²⁵.

En efecto, los debates de una cierta entidad sobre el orden monetario internacional postbélico empiezan en realidad ya en 1942 entre expertos americanos y británicos. Fruto de estos debates, en abril de 1943, con dos días de diferencia, se presentan dos planes: uno que lleva la firma del británico Lord Keynes; y el otro del americano Harry White²⁶. El plan Keynes partía de unas

²⁴ A este respecto, cfr. MOSSE, R., *Le système monétaire de Bretton Woods et les grands problèmes de l'après-guerre*, París, Sirey, 1948, 153 p.; VAN DORMAEL, A., *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*, Londres, Macmillan, 1978, 322 p.; LOWENFELD, A.F., *International Economic Law*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 764 pp., p. 502; VINES, D.; GUILBERT, C., «The IMF and international financial architecture: solvency and liquidity», en VINES, D.; GILBERT, Ch. (ed.), *The IMF and its critics. Reform of Global Financial Architecture*, 2004, pp. 8-35.

²⁵ Esto es lo que apunta el Profesor francés Jean-Marc Sorel, «Le Fonds monétaire international», en DAILLIER, P.; DE LA PRADELLE, G.; GHERARI, H., *Droit de l'économie internationale*, op. cit., p. 153.

²⁶ Sobre estos dos planes, cfr., BLANC, J., «Le système monétaire international», op. cit., pp. 17-22; GRJEBINE, A.; GRJEBINE, T., *La réforme du système monétaire international*, París, PUF, 1973, pp. 13-22; HORIE, S., *The International Monetary Fund. Retrospect and Prospect*, Londres, Macmillan, 1964, pp. 37-78; MOSSE, R., *Les problèmes monétaires internationaux au tournant*

premisas más intervencionistas, poniendo un gran énfasis en el crecimiento y en el pleno empleo, así como en la posibilidad de otorgar créditos a los países en dificultades financieras. Las propuestas de Keynes pueden resumirse en torno a las ideas siguientes: a) creación entre los Estados de una «Unión internacional de clearing (compensación), que concedería créditos a los países con dificultades financieras; b) posibilidad para dicha Unión de emitir moneda, denominada «Bancor», con el fin de financiar el comercio internacional y los eventuales déficits de los Estados, tal y como era el caso de la Gran Bretaña; y c) la puesta en marcha de un proceso de ajuste de las paridades un poco complejo, según se fuera excedentario o deficitario. Esta última propuesta era una de las prioridades de Keynes, ya que partía de la idea de que una balanza excedentaria producía tanto desequilibrio que una deficitaria. Además, para mejor imponer ese equilibrio que tanto le obsesionaba, era partidario de un control de los movimientos de capitales, sin el cual el proceso de ajuste sería un poco utópico²⁷.

Por su parte, el plan de Harry White era más liberal. Presentado tan sólo dos días más tarde que el plan de Keynes, responde más a los intereses y preocupaciones de su país a escala mundial. Este es un aspecto que nos parece importante, pues si la Gran Bretaña es un país que, a pesar de ganar la guerra, sale debilitado de ella, los Estados Unidos son todo lo contrario. En efecto, los Estados Unidos salen reforzados, ya que han incrementado enormemente su potencial industrial, al aumentar sus exportaciones un 170 % durante la guerra, mientras que las de la Gran Bretaña cayeron un 70 %. Los Estados Unidos eran también los que poseían más oro al final de la guerra, al margen de que su territorio, salvo algunas islas del Pacífico, no había sido alcanzado por ella. Tomando en consideración estos aspectos, el plan de Harry White proponía poner en marcha un auténtico dispositivo para garantizar la estabilidad de los tipos de cambio. Además, daba una gran prioridad a la liberalización tanto del comercio como de los pagos internacionales, preconizando el equilibrio de la balanza de pagos.

Desde esta perspectiva, y para cumplir con estos objetivos, proponía la creación de los mecanismos siguientes: un sistema basado en el oro que de-

des années 1970, París, Payot, 3ª éd., 1970, pp. 329-342. Ver también, BERMEJO GARCÍA, R., *Comercio internacional y sistema monetario*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 176 y ss.; así como SOREL, J.M., «Le Fonds monétaire international», *op. cit.*, p. 153.

²⁷ Como se sabe, esto va a ser una de las lagunas del acuerdo constitutivo del FMI.

bía ser reforzado por la creación de un «Fondo de estabilización de las Naciones Unidas», precursor del FMI²⁸; un organismo financiero a imagen del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) que debía, con un capital de 10.000 millones de dólares, acordar préstamos a largo término para la reconstrucción económica de los beligerantes; un organismo internacional en el ámbito comercial, a imagen de la Carta de La Habana²⁹, una unidad monetaria internacional como unidad de cuenta (Unitas).

Como se sabe, sería el plan de White el que terminaría imponiéndose, después de que delegaciones de ambos países intentaran harmonizar los distintos puntos de vista de ambos planes, llegando al final a una especie de compromiso en el que la predominancia de las ideas americanas era notoria. El compromiso fue objeto de una «Declaración común» titulada «Joint Statement by experts on the establishment of an International Monetary Fund of the United and Associated Nations», y enviado a todos los gobiernos aliados a principios de 1944. Inútil de señalar que esta «Declaración común» serviría de base en las futuras negociaciones monetarias internacionales, tanto en una conferencia que tuvo lugar en junio de 1944 en Atlantic-City como en la conferencia final de Bretton Woods en New Hampshire, de julio de 1944. Así pues, no es extraño que los elementos esenciales presentes en la «Declaración común» se transpusieran a los Estatutos del Fondo Monetario Internacional, ejemplarizando así el poderío americano postbélico. El trabajo estando hecho, y sabiendo quien era el que cogía el timón monetario internacional, la conferencia final se convertiría casi en un mero acto protocolario, a pesar de que las negociaciones fueron intensas, creándose dos instituciones: el Fondo Monetario Internacional por un lado, y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento, por otro, este último denominado también Banco Mundial, con sus filiales que se crearían después.

²⁸ Este Fondo, con un capital de 5.000 millones de dólares, estaría encargado de financiar los desequilibrios temporales de los países miembros. Hubiera constituido así una institución permanente de cooperación monetaria internacional.

²⁹ Con esta iniciativa de crear un organismo internacional en el ámbito comercial vemos que para Harry White el desarrollo del comercio internacional estaba íntimamente vinculado a un sistema monetario y financiero eficaz que pudiera garantizar la seguridad de las transacciones comerciales. Con unas economías destrozadas por la guerra, estos organismos debían constituir la vanguardia del desarrollo en un mundo que debía estar regido por las reglas de la oferta y de la demanda.

3. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

El Fondo Monetario Internacional es la institución por excelencia de la sociedad internacional, de la que forman parte 188 Estados. Es además una institución especializada de las Naciones Unidas según el artículo 57 de la Carta de esta Organización. Esto quiere decir que es una Organización internacional, cuya universalidad es casi absoluta en la actualidad. Decimos en la actualidad, porque esto no fue siempre así, ya que la antigua URSS y los antiguos países socialistas, presentes en la conferencia de Bretton Woods, o bien no ratificaron el acuerdo, como la URSS, o bien algunos lo abandonaron como Polonia en 1950 o Cuba en 1964, mientras que la antigua Checoslovaquia es pura y simplemente expulsada en 1954. De estos países, todos menos Cuba, volverían al Fondo: Polonia en 1986, Checoslovaquia en 1991 y la URSS tras su desmembramiento el 1 de junio de 1991. Rumanía, por su parte, se adhiere sólo en 1972 y Hungría en 1982. Esto explica en gran medida la reputación que fue adquiriendo el Fondo de ser la Organización capitalista por excelencia, ya que la filosofía que lo fue forjando estaba anclada en el mundo occidental. Tan sólo Suiza, templo de la ortodoxia liberal, permaneció sin adherirse hasta el 29 de mayo de 1992³⁰, pero esto no le impidió cooperar activamente con el Fondo al sumarse la Confederación helvética en 1964 a los Acuerdos para la obtención de préstamos de 13 de diciembre de 1961, mediante los cuales ocho Estados miembros (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia, Japón, Canadá, Países Bajos y Bélgica), y los bancos centrales de otros dos Estados miembros (el Deutsche Bundesbank y el Sveriges Bank) acordaban prestar sus monedas al FMI. La importancia ya por aquel entonces de la moneda suiza, y de Suiza como plaza bancaria y financiera internacional, hizo que sin ser miembro del Fondo se asociara a estos Acuerdos³¹.

El FMI entró en vigor el 27 de diciembre de 1945, tras haber sido ratificado por los Estados que reunían el 65 % de las cuotas, tal y como prevé el artículo XXXI sección 1 del Convenio constitutivo, cuotas que figuran en

³⁰ El problema suizo en esta materia, como sería después para la adhesión a las Naciones Unidas, sería la política de neutralidad, a la que se aferraba el Consejo Federal suizo.

³¹ Sobre estos Acuerdos para la obtención de préstamos y su evolución, cfr. *Infra*. Sobre el Fondo, véase entre nosotros a LÓPEZ ESCUDERO, M., «El sistema monetario internacional (II): El Fondo Monetario Internacional», en HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M.; ROLDÁN BARBERO, J., *Derecho internacional económico*, Marcial Pons, 2010, pp. 273 y ss.

el Anexo A del Convenio. El Fondo tiene su sede en Washington, lo que revela el peso americano en la Organización, como ha ocurrido después con la sede del Banco Central Europeo en Francfort, cuando el Ministro de Finanzas alemán de la época dijo que la sede del Banco sería Francfort o no habría euro. En esta clase de instituciones económicas importantes, esto es pues algo normal, pero no hay que olvidar que refleja el interés y el peso del Estado en cuestión, cosa que no ocurre tanto con otras organizaciones. Por lo demás, el Fondo tuvo su conferencia inaugural el 8 de marzo de 1946, y comenzó oficialmente sus actividades el primero de marzo de 1947. Así pues, asistimos a la creación de un sistema monetario internacional bajo la égida del Derecho internacional público, ya que son los Estados, por intermedio del FMI, los que tienen el control. Desde entonces, el Fondo ha estado siempre en el punto de mira de la actualidad monetaria internacional, para bien y para mal. Y es que no hay que olvidar que no siempre sus operaciones han sido bien acogidas, e incluso algunos Estados que han recurrido a él en caso de necesidad como si fuera una especie de «buque hospital» monetario y financiero, no han cesado en ocasiones de lanzar campañas en su contra. Evidentemente, en muchas ocasiones las cuestiones políticas estaban presentes.

Respecto a los fines del Fondo, estos son expuestos con claridad en el artículo I de su convenio constitutivo, que son los siguientes: a) fomentar la cooperación monetaria internacional; b) facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica; c) fomentar la estabilidad cambiaria, procurando que los países miembros mantengan regímenes de cambio ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas; d) coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes, y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial; y e) infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos.

Por otro lado, el Convenio constitutivo establece un marco de obligaciones, o si se quiere un código de conducta, diseminado por todo el Tratado, pero sobre todo en los artículos IV y VIII, relacionadas sobre todo con la estabilidad de los tipos de cambio, prohibición de restricciones a los pagos, prohibición de prácticas monetarias discriminatorias, convertibilidad exterior de las

monedas, etc.³². En general, de este marco denso en materia de obligaciones, se deducen dos grandes características: a) la preocupación por la estabilidad de los tipos de cambio; y b) la convertibilidad exterior de las monedas para los pagos resultantes de las operaciones económicas.

3.1. *La estructura orgánica*

La estructura y organización del Fondo es bastante clásica. Sin embargo, su organigrama institucional va a estar vinculado al sistema de cuotas en cuanto al poder de decisión, o lo que es lo mismo, va a estar regido por el denominado voto ponderado, que examinaremos después. En cuanto a los órganos del Fondo, el artículo XII, sección 1 de sus Estatutos señala que el Fondo «tendrá una Junta de Gobernadores, un Director Ejecutivo y el personal correspondiente, y si la Junta de Gobernadores, por mayoría del 85 % de la totalidad de los votos, decidiera que se apliquen las disposiciones del Anexo D, tendrá también un Consejo». Respecto a la Junta de Gobernadores, el artículo XII, sección 2 a) señala que le corresponden «además de las facultades que con arreglo a este convenio le están expresamente reservadas, todas aquellas que no estén atribuidas al Directorio Ejecutivo o al Director General». La Junta de Gobernadores posee pues lo que se denomina la competencia residual. No obstante, según el artículo XII, sección 1 b) puede «delegar en el Directorio Ejecutivo el ejercicio de cualquiera de las facultades de que está investida, excepto las que este Convenio le confiere privativamente». Esto último es precisamente el caso si se trata de admitir a un nuevo Miembro o de la determinación de las cuotas.

Sin embargo, va a ser el Directorio Ejecutivo del Fondo el que tendrá a su cargo la gestión de los asuntos corrientes y generales, según el artículo XII sección 3 a), ejerciendo sus funciones en sesión permanente y reuniéndose

³² En general, se hace referencia a la convertibilidad externa de una moneda por oposición a la convertibilidad interna. La primera comprende el derecho para un *no residente* de convertir sus haberes en la moneda del país emisor o en no importa qué otra moneda de su elección, sin que sufra ningún perjuicio o pérdida poco importa su elección. Sin embargo, se habla de convertibilidad interna cuando un *residente* efectúa la compra de una divisa extranjera u oro con el fin de llevar a cabo una transacción internacional. Sobre esta cuestión, ver los interesantes análisis que lleva a cabo NUSSBAUN, A., *Money in the Law, National and International; a Comparative Study in the Borderline of Law and Economics*, The Foundation Press, Brooklyn, 1950, pp. 75 y ss. Ver también MANN, F.A., «Money in Public International Law», *op. cit.*, pp. 49-50.

cuantas veces lo requieran los asuntos del Fondo, según reza la sección 3 g) de esta misma disposición. Está presidido por el Director Gerente, que presidirá las reuniones, aunque no tendrá voto, salvo para decidir una votación en caso de empate, tal y como prevé la sección 4 a). Está integrado por los Directores ejecutivos, de los cuales cinco son nombrados por los cinco países que tienen las mayores cuotas (actualmente los Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia y el Reino Unido), y quince van a ser elegidos por los demás países miembros. En general estos últimos van a representar por un período de dos años a grupos de países cuya composición puede ser, en algunos casos esotérica, como ocurría por ejemplo en la década de los ochenta con el grupo de los Países Bajos, Chipre, Israel, Rumania y la antigua Yugoslavia³³, o este más reciente de Suiza que comparte grupo con algunas Repúblicas de la antigua URSS, como Azerbaiyán, etc.³⁴. Mas comprensible es sin embargo los tres Directores que se reservaban para los países latinoamericanos, en los que tradicionalmente ha estado España³⁵. Conviene apuntar que los Directores elegidos por estos grupos tienen absolutamente todos los votos del grupo.

Esto hace que teóricamente el Directorio Ejecutivo esté compuesto por veinte miembros, aunque en realidad hoy en día comprende veinticuatro. Y es que, de conformidad con la sección 3 b) del artículo XII, la Junta de Gobernadores, por mayoría del 85 % de la totalidad de votos, puede aumentar o reducir el número de Directores. Además, según la sección 3 c) de esta disposición, el Estado o los dos Estados cuyas monedas en el Fondo se hayan reducido como promedio en los dos años anteriores por debajo de sus cuotas, en las mayores cantidades absolutas expresadas en Derechos Especiales de Giro, uno o ambos países miembros podrán designar un Director ejecutivo. Así, pues, y por diferentes razones, Arabia Saudí, desde 1978, China desde 1980 y Rusia desde 1992 tienen cada uno de ellos un Director³⁶.

³³ Actualmente sigue casi igual pues los Países Bajos están con Armenia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Georgia, Israel, Moldova, Montenegro, exrepública Yugoslava de Macedonia, Rumanía y Ucrania.

³⁴ Este grupo lo componen actualmente, Azerbaiyán, Kazajstán, Polonia, República Kirghisa, Serbia, Suiza, Tayikistán y Turkmenistán.

³⁵ Actualmente, el Director Carlos Pérez-Verdía representa al grupo configurado por Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela. Para la configuración de todos estos grupos y de los restantes, cfr. Fondo Monetario Internacional, *Informe Anual 2012. Trabajando juntos para apoyar la recuperación mundial*, pp. 6 y ss.

³⁶ A este respecto, conviene apuntar que ni China ni Rusia invocaron la regla aquí expuesta, sino que fue la propia Junta de Gobernadores, que tiene competencia para hacer variar el número de

La composición del Directorio Ejecutivo revela pues que a pesar de la complejidad de estas reglas existe un gran interés en mantener en cierto modo un determinado equilibrio. Es verdad que siguen subsistiendo de pleno derecho los cinco países que tienen las mayores cuotas, pero esto al fin y al cabo no debe de resultar chocante en una Institución como el FMI. Cuestión distinta es que ese número no se amplíe para reflejar mejor la actual situación económica y financiera de la sociedad actual, pues China, segunda potencia económica mundial, y jugando al mismo tiempo un papel más importante en otros ámbitos, como ha revelado la crisis financiera internacional, no está, mientras que sí que están Francia y el Reino Unido.

Dicho esto, hay que resaltar el papel esencial que desempeña el Director Ejecutivo, primero porque la Junta de Gobernadores tiende a delegar en él todo lo que puede según los Estatutos y, segundo, porque va a ser él el que controle las políticas seguidas por los Estados miembros sobre los que tiene una gran información, bien sea por los datos que estos están obligados a darle, bien sea porque el Fondo envíe misiones de expertos a informarse. El resultado de todo esto es bien conocido, ya que a la luz de toda esta información, el Directorio Ejecutivo va a emitir un informe individual sobre cada país en presencia de sus representantes. Posteriormente, el Fondo, y habiendo oído las observaciones de los Estados, dará a conocer la posición oficial sobre la situación del Estado miembro mediante una «decisión», la cual no tiene, a pesar del término utilizado, ningún valor jurídico, al tratarse solo de una recomendación, que permanecerá secreta³⁷. Evidentemente, es conocido el hecho de que a pesar de que se trate de una recomendación, va a tener su importancia para el país en cuestión. Es conocido que este podrá seguir o no seguir las sugerencias del Fondo, pero tendrá interés en hacerlo si es que piensa recurrir a su ayuda³⁸. Es cierto también que en algunas ocasiones el Fondo ha errado en

Directores elegidos con el 85 % de los votos, la que decidió que estos dos países tuvieran cada uno de ellos un Director. A estos tres Estados hay que añadir un cuarto que es elegido por un nuevo grupo de países tal y como decidió la Junta de Gobernadores, llegando así a los veinticuatro. El objetivo de la creación de este nuevo grupo fue equilibrar los miembros elegidos a título individual, cinco mas tres, con aquellos elegidos por los grupos.

³⁷ No obstante, según el art. XII, sección 8 del Convenio constitutivo, el Fondo podrá disponer, por mayoría del 70 % de la totalidad de los votos, que se publique el informe que haya dirigido a un país miembro referente a su situación monetaria o económica y demás factores que tiendan a producir un grave desequilibrio en las balanzas de pagos internacionales de los países miembros».

³⁸ A este respecto, ver CARREAU, D., *Droit international économique*, op. cit., pp. 364-365.

sus diagnósticos y previsiones, más en esto último que en lo primero, pero el hecho irrefutable de que cuando un Estado se siente enfermo, acude al Fondo como si fuera un «buque hospital», es un buen signo de que la mayoría de estos Estados siguen teniendo algo de confianza en él.

En el organigrama del Fondo figura también el Director Gerente, que según el artículo XII, sección 4 b) es «el jefe del personal del Fondo y, con la orientación del Directorio Ejecutivo, dirigirá los asuntos ordinarios del Fondo. El Director Gerente es seleccionado por el Directorio Ejecutivo, y no podrá pertenecer ni a la Junta de Gobernadores ni al Directorio Ejecutivo. Preside las reuniones del Directorio Ejecutivo, pero no tendrá voto en ellas, salvo para decidir una votación en caso de empate, y podrá participar también en las reuniones de la Junta de Gobernadores pero sin votar en ellas. Como el Directorio Ejecutivo es el que le selecciona, podrá también cesarlo cuando así lo decida, según reza la sección 4 a) de la disposición precitada.

El papel del Director Gerente del Fondo no sólo es importante en el seno de la institución, pues tiene en torno a 2500 funcionarios bajo su mando, que nombra y dirige, sino también en el mundo económico y financiero³⁹. Sus declaraciones son examinadas con lupa no sólo por los ahora famosos «mercados», sino también por los propios Estados. Sin que esté previsto en ningún texto legal, hay que apuntar que tradicionalmente el Director Gerente del Fondo es un europeo, mientras que el del Banco Mundial es estadounidense.

Al margen de este organigrama estatutario, la evolución del Fondo⁴⁰ iba a traer consigo la creación de nuevos órganos no estatutarios para tratar los diversos problemas que fueron surgiendo, sobre todo a partir de 1971, en torno a una renegociación o reforma del sistema monetario internacional. Fue así como se creó el denominado «Comité de los 20», cuya vida fue efímera, pues en 1974 fue remplazado por el Comité Provisional⁴¹, y este se convertiría en

³⁹ Últimamente parece, sin embargo, que los Directores Gerentes del Fondo han perdido un poco esa influencia, sobre todo después de la edad de oro que se vivió con los franceses Michel Candesdus, elegido tres veces, la primera en 1986, P. Schweitzer y J. de Larosière. Sin embargo, la llegada del alemán Horst Köhler, en febrero del 2000, dio lugar al inicio de un período más problemático, que se prolongó luego después con la llegada del español Rodrigo Rato, sin que la actual Directora, la francesa Christine Lagarde, haya dado la vuelta a la tortilla..., por razones de diversa índole.

⁴⁰ Sobre esta cuestión, cfr. *infra*.

⁴¹ Sobre el Comité de los Veinte y el Comité Provisional, cfr. BERMEJO, R., *Vers un nouvel ordre économique international. Etude centrée sur les aspects juridiques*, Eds. Universitaires, Fribourg, 1982, pp. 418 y ss.

la Asamblea anual de 1999 en el Comité Monetario y Financiero Internacional. Este Comité imparte orientaciones ministeriales al Directorio Ejecutivo y asesora e informa a la Junta de Gobernadores con respecto a la gestión y adaptación del sistema monetario internacional, incluidas las perturbaciones repentinas o crisis que pueden afectar a éste, así como sobre las cuestiones relacionadas con las propuestas de enmienda del Convenio Constitutivo. La composición de este Comité es idéntica a la del Directorio Ejecutivo⁴².

Por su parte el Comité para el Desarrollo (en realidad Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo) se compone también de 24 miembros, en general Ministros de Hacienda o de Finanzas, y celebra sus reuniones al mismo tiempo que las del Comité Provisional. Este Comité para el Desarrollo asesora y da información a las Juntas de Gobernadores de ambas Instituciones sobre cualquier cuestión relacionada con la transferencia de recursos a los países en desarrollo.

3.2. *Los recursos del Fondo, las cuotas y el sistema de votos*

Si nos centramos ahora en la cuestión referente a los recursos del Fondo, lo primero que hay que recalcar es que esta cuestión ha sido una de las que ha planteado más debate en el seno de la sociedad internacional desde los años setenta, aunque en realidad no se ha avanzado mucho en relación con las premisas de las que se partían en esa época. En efecto, lo primero que hay que hacer notar es que cuando un Estado pasa a ser miembro del FMI suscribe una parte del capital de éste, que se denomina cuota⁴³. El conjunto de todas estas contribu-

⁴² En realidad, este Comité debería haber sido sustituido en la Segunda Enmienda que se llevó a cabo a los Estatutos del Fondo el 3 de abril de 1976, entrando en vigor el 1 de abril de 1978, por un órgano, el Colegio, dotado de poder de decisión, aunque a día de hoy, la Junta de Gobernadores que debe aprobarlo por el 85 %, todavía no lo ha hecho. No hay que olvidar que los Estados Unidos siguen teniendo derecho de veto, al contar con un peso un poco mayor de ese 15 %, y este país se opone por diversas razones, una de ellas porque sus miembros serían mas representantes oficiales de los Estados que miembros de un órgano del Fondo. Esto ha traído consigo que el precitado «Comité Provisional» no haya sido tan provisional como su nombre indica, lo que revela bien el peso que siguen teniendo algunos Estados en la gestión del sistema, como los Estados Unidos, por ejemplo.

⁴³ La cuota de los Estados miembros originarios figura en el Anexo A de los Estatutos del Fondo, pero la de los Estados que se adhieren la adopta la Junta de Gobernadores según el artículo III sección 1 de los Estatutos. Todas las cuotas podrán ser revisadas cada cinco años por la Junta de Gobernadores y, si lo considera oportuno, propondrá los ajustes de las mismas, según la sección 2.

ciones hechas por todos los Estados miembros es lo que se denomina «capital» del Fondo, que ha venido incrementándose con el paso del tiempo, pasando de 8.800 millones de dólares de los Estados Unidos previsto en 1944 en Bretton Woods⁴⁴ a 476.800 millones de Derechos Especiales de Giro (739.000 millones de dólares) en la revisión que se ha hecho en 2010. Desde 1944 hasta ahora se han llevado a cabo catorce revisiones de estas cuotas, siempre al alza, lo que revela que las operaciones del Fondo han venido siempre incrementándose, de ahí la necesidad de aumentar el capital, sin olvidar también el imparable número de miembros que se han adherido al Fondo y que, por supuesto, se les asigna la cuota correspondiente. Así, de esos 7.500 millones de dólares de capital con los que contó el Fondo cuando entró en vigor, se pasó a 100.000 millones a finales de 1983, 175.000 en 1983, 212.000 millones de Derechos Especiales de Giro en enero de 1999, tras las famosas crisis de deuda asiática, brasileña, rusa, etc., hasta el capital precitado actual, en el cual la crisis financiera internacional ha tenido una influencia evidente. Este aumento del capital del Fondo no debe sin embargo sembrar muchas ilusiones, pues el capital previsto en 1944 representaba en torno a un 10 % del comercio mundial, porcentaje que se ha reducido actualmente a pesar de haberse incrementado el capital hasta las cifras precitadas. Y es que en 2011, la OMC señala que sólo el comercio de mercancías representó una cifra de 18,2 billones de dólares⁴⁵. Así, pues, tomando en consideración este hecho, se puede decir que la credibilidad del Fondo incluso ha disminuido.

Pero el Fondo no tiene sólo como recursos el capital, sino que dispone de otras vías para poder obtener más recursos. En efecto, una de ellas ha sido el recurso a los precitados Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos de 1961, mediante el cual los diez países en cuestión se comprometían por un acuerdo internacional a poner a disposición del Fondo en moneda nacional⁴⁶, el equivalente entonces a 6.000 millones de dólares⁴⁷. Como ya hemos apun-

⁴⁴ La retirada no obstante de la antigua URSS hizo que el capital se quedara en 7.500 millones de dólares.

⁴⁵ Cfr. *Informe sobre el Comercio Mundial de la OMC 2012*, p. 19.

⁴⁶ Desde el punto de vista jurídico no se trataba en realidad de «préstamos», sino de «promesas de préstamos».

⁴⁷ En estos acuerdos se encuentra el origen de lo que luego sería el famoso y poderoso G-10, Grupo de los Diez países más ricos del mundo, que sería el verdadero «directorio» del Fondo y del sistema monetario internacional. Y es que en muchos casos, era en el marco del G-10 en el que se adoptaban las decisiones, y posteriormente se llevaban al Fondo, en donde se aprobaban ya como decisiones de esta Institución.

tado, a este acuerdo se sumó Suiza por medio de su Banco Nacional, comprometiéndose a conceder hasta un máximo de 865 millones de Francos suizos. Previstos por cuatro años, estos acuerdos se renovaron sin grandes modificaciones hasta 1983, año en el que se produce una transformación importante⁴⁸.

En efecto, hay que destacar que Suiza, a pesar de que todavía no era miembro del FMI en esa época, pasó a ser completamente parte de pleno derecho en estos Acuerdos. Por otra lado, los recursos puestos a disposición se triplican, y pasan a ser de 17.000 millones de Derechos Especiales de Giro, y no ya en moneda nacional. Además, los recursos que proporcionan estos Acuerdos ya no están sólo limitados a los países participantes⁴⁹, sino que el Fondo puede recurrir a ellos para venir en ayuda de cualquiera de sus miembros con las condiciones siguientes. En primer lugar, si el Fondo recurre a estos Acuerdos para un país no participante, los once Estados participantes (los diez más Suiza) deberán aceptarlo, teniendo así un «droit de regard», o lo que es lo mismo, un derecho de veto tácito. En segundo lugar, en caso de que las decisiones tengan que votarse, el sistema de veto ya no está basado en las cuotas que cada Estado tiene en el Fondo⁵⁰, sino en función de su contribución en los Acuerdos.

Por último, conviene apuntar que en esta materia el Directorio Ejecutivo creó el 27 de enero de 1997 un nuevo mecanismo de préstamo que amplía y completa los anteriores Acuerdos, denominado «Nuevos Acuerdos Permanentes para la obtención de Préstamos», y que permite al Fondo obtener de 25 Estados miembros hasta 34.000 millones de Derechos Especiales de Giro, habiendo entrado en vigor el 17 de noviembre de 1998, ampliándose los participantes hasta 25 entre ellos Australia, Corea del Sur, Kuwait, Malasia, etc. Este marco fue el que se activó por primera vez para venir en ayuda de Brasil en diciembre de 1998, cuando el FMI solicitó 9.100 millones de Derechos Especiales de Giro, de los cuales sólo se utilizaron 2.900 millones.

Más tarde, tanto el número de participantes como la cantidad puesta a disposición por medio de estos Nuevos Acuerdos se han ampliado considerablemente. Y es que a la luz de la crisis financiera internacional, el G-20 toma el

⁴⁸ A este respecto, cfr. AINLEY, M., *The General Arrangements to Borrow*, I.M.F., Pamphlet series n° 41, Washington D.C., 1984, 87 p.

⁴⁹ Hasta este año, estos Acuerdos fueron utilizados una decena de veces, sobre todo por el Reino Unido, Francia, Italia y los propios Estados Unidos.

⁵⁰ No hay que olvidar que Suiza no era miembro del Fondo.

testigo del liderazgo en esta materia, y no ya el G-10, y propone el 25 de septiembre de 2009 ampliar una vez más estos Nuevos Acuerdos, que suscribe el Comité Monetario y Financiero Internacional del Fondo en abril de 2009, entrando en vigor el 11 de marzo de 2011. El nuevo marco comprende 38 países, entre los cuales, países emergentes como Brasil, China, India, México, Rusia o Sudáfrica, y se eleva la cantidad a 367.500 millones de Derechos Especiales de Giro, de los cuales 6.702,19, corresponden a España. El 15 de noviembre de 2011 se incorpora también Polonia, por medio de su Banco Nacional, con la cantidad de 2.500 millones más, lo que eleva la cantidad total a 370.000 millones. Este nuevo marco se activó en abril de 2011, por seis meses, y por una cantidad de 211.000 millones de Derechos Especiales de Giro. Más tarde se volvería a recurrir a él en tres ocasiones y por seis meses: el 1 de octubre de 2011, el 1 de abril de 2012 y el 1 de octubre de este mismo año, lo que revela que este nuevo marco funciona correctamente⁵¹.

Pero al margen de estos Acuerdos «multilaterales» el Fondo ha recurrido también a la técnica de los préstamos bilaterales sobre todo a sus miembros, aunque no únicamente, ya que en 1981, recurrió al Banco de Pagos Internacionales de Basilea para ayudar a ciertos países que en ese momento tenían serias dificultades a causa de su fuerte deuda externa⁵². Fue recurriendo a estos préstamos bilaterales de los países miembros que el Fondo pudo hacer frente a las graves crisis, como las del petróleo de 1973-1974 y la de 1979-1980. Es evidente que en esta clase de situaciones el Fondo recurre a los países con mayor capacidad financiera que, en las últimas décadas, ya no son sólo los denominados industrializados, sino también Arabia Saudí que en la década de los ochenta ya se había convertido en el mayor prestamista del Fondo. Lo que no hace el Fondo, al menos hasta el momento, es recurrir a los mercados financieros, cosa que sí que hace su hermana gemela, el Banco Mundial. Cuestiones éticas están detrás de este posicionamiento, sobre todo por parte de algunos Estados miembros, más que del Fondo mismo, ya que si recurriera a esos mercados, perdería en parte su carácter cooperativo entre los Estados miembros.

En cuanto al sistema de votos, ya hemos mencionado que esta condicionado al capital, y por lo tanto, a las cuotas de los Estados, de forma que a

⁵¹ Sobre este nuevo marco de estos acuerdos, cfr. <<https://www.imf.org/external/np/exr/facts&fre/gabnabf.htm>>.

⁵² Sobre esta cuestión, cfr. «Chronique de droit international économique», *AFDI* (1981), pp. 532-534.

mayor cuota, más votos. No conviene tampoco olvidar que la cuota condiciona igualmente la ayuda que se puede conceder a cada Estado, es decir cuanto mayor sea la cuota, más ayuda puede el Estado recibir del Fondo. Por muchos reproches que se hayan hecho al Fondo en esta materia, este sistema es el más común en las organizaciones económicas, bancarias o financieras internacionales no sólo de ámbito universal, sino también regionales.

Desde esta perspectiva, y de conformidad con el artículo XII, sección 5 de los actuales Estatutos, cada Estado tiene un número de votos base, idéntico para todos, 750⁵³, a los que hay que añadir después tomando en consideración el capital, correspondiendo un voto por cada 100.000 Derechos Especiales de Giro suscritos. Así, en 2013, los Estados Unidos tenían un capital de 42.122 Derechos Especiales de Giro, lo que suponía el 16,75 % del total de los votos⁵⁴; Japón, que es el segundo, tiene el 6,23 %; Alemania el 5,81 %; Francia y el Reino Unido el 4,29 % cada uno; Italia, el 3,16 %; Canadá, el 2,56 %, los Países Bajos, el 2,08 %; Bélgica, el 1,86 %; España, el 1,63 %, y Suiza, el 1,40 %. Adviértase, que Bélgica tiene más peso que España, mientras que Suiza, el último gran país capitalista que se adhiere con ocho millones escasos de habitantes, le pisa los pies.

Otros datos a recalcar es el peso de Arabia Saudí, con 2,80 % de los votos, y Venezuela con el 1,08. Este último país, tiene un peso mayor que Colombia (0,34 %) y que Argentina (0,87), a pesar de que su economía es bastante menor. Entre los grandes países emergentes destaca China, con 3,81 %; Rusia con 2,39 %; India con 2,34; y Brasil, con 1,72. Por otro lado, los países con menos peso, como Samoa, tienen un 0,03 %, y Afganistán 0,09⁵⁵. Si damos todas estas cifras es para señalar que siguen siendo un poco sorprendentes; como que Bélgica tenga más peso que España, por mucho que Bélgica sea país originario, y España, como es habitual, no. Pero es que tiene más peso que Brasil, y en la actualidad un poco menos que la India. Sorprende también el poco peso

⁵³ Esta cifra de 750 votos se ha adoptado en la reforma de abril de 2008, que entró en vigor el 3 de marzo de 2011. Sobre esta reforma, ver *infra*. Hasta que entró en vigor esta reforma de 2008, el número de votos de base para cada Estado seguía siendo el establecido en Bretton Woods, es decir de 250 votos. Esta reforma trae consigo que el porcentaje de votos básicos sobre el total pasa del 2,1 % antes de la reforma de 2008, al 5,502 % después de la reforma.

⁵⁴ Es evidente que el peso de los Estados Unidos ha ido bajando, ya que en los orígenes del Fondo poseían 39,7 % del total de los votos.

⁵⁵ Estos datos son el resultado de la Enmienda que se adoptó en 2008, entrando en vigor el 3 de marzo de 2011. Cfr. <www.imf.org/external/np/sec/menddir/members.aspx>.

de China, sobre todo, después de que se haya convertido en la segunda potencia económica del mundo. Los casos belga y chino son dos ejemplos evidentes de la desproporción que puede haber en los votos en el seno del Fondo, lo que justifica las críticas que se le hacen por tener un sistema tan desproporcionado y tan falto de legitimidad democrática e incluso económica y comercial.

En efecto, si decimos esto tan categóricamente es por que jurídicamente hablando el Fondo sí que dispone de bases para modificar este estado de cosas. Desde esta perspectiva, conviene apuntar lo siguiente. Hasta 1963, las cuotas de los Estados se efectuaban tomando en consideración una fórmula compleja en la que estaban presentes cinco variables: la renta nacional, las reservas en oro y en dólares, las importaciones, las exportaciones y el peso de éstas últimas en relación con la renta nacional. Por lo tanto, el criterio de la población no cuenta, ni el de la potencialidad económica futura, criterios que los países en desarrollo reivindicaban en la década de los setenta a la luz de las reivindicaciones para establecer un nuevo orden económico internacional. Esta fórmula basada sólo en ciertos criterios económicos, se flexibilizó para favorecer a los pequeños Estados, aunque la cuota de cada Estado se negocia partiendo de una base «realista» en el momento de la adhesión. Esto quiere decir que el Estado que se adhiere se encontrará siempre en condiciones de inferioridad para poder alterar este orden de cosas, incluso para aquellos Estados cuyas cuotas se establecieron individualmente, como ocurrió con China en 1980 y Arabia Saudi en 1981.

Conviene apuntar, sin embargo, que las cuotas son modificables por una doble vía: a nivel individual de un Estado o mediante una revisión general de las cuotas de los países miembros, tal y como reza el artículo III, sección 2 a) de los Estatutos. De ahí que se hayan revisado catorce veces, como ya hemos apuntado. Lo importante en esta materia es que como prevé la disposición precitada, sección 2 c), cualquier modificación de las cuotas requiere una mayoría de 85 % de la totalidad de los votos⁵⁶, lo que implica que los Estados Unidos tienen el derecho de veto. Este es un elemento clave, pues no hay que olvidar que todas las decisiones importantes, y son muchas, requieren este porcentaje, y para los Estados Unidos esta regla del 85 % sigue todavía por el

⁵⁶ Conviene recalcar que las mayorías del 70 y del 85 % del total de los votos han aparecido tras la segunda enmienda de los Estatutos del Fondo de 1978, y esta última es la que se aplica para cualquier decisión estructural importante como modificar las cuotas, la utilización del oro, la alocaión de los Derechos Especiales de Giro, etc.

momento considerándose como esencial para los intereses del país⁵⁷. Esto explica en gran medida que la situación sea la que es, y que el Fondo siga siendo objeto de acerbos críticas en esta materia.

4. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL DESDE BRETTON WOODS HASTA LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

En relación con la evolución de este sistema monetario internacional⁵⁸, cuyo pilar fundamental lo constituye el FMI, lo primero que conviene subrayar es que hasta finales de la década de los sesenta funcionaría bien, de forma que permitiría un incremento notable de la producción y del comercio internacional, tal y como lo señalaba por aquel entonces un Informe de la OCDE⁵⁹. No es extraño, pues, que este período haya sido denominado como el de la edad de oro. El sistema contenía sin embargo algunas insuficiencias graves que fueron puestas de manifiesto por un sector doctrinal importante, más que nada de Europa continental, y sobre todo francés⁶⁰. Una de ellas era

⁵⁷ Esto que acabamos de señalar no es nuevo, pues ya lo apuntó el Consejo Nacional Consultivo sobre las cuestiones monetarias y financieras internacionales en su Informe dirigido al Presidente y al Congreso el 9 de abril de 1976, en el que se decía lo siguiente: «These new exchange rate provisions are of critical importance both for the system as a whole and for the United States. They focus on the essential need to achieve underlying stability in economic affairs if exchange stability is to be achieved. They provide a flexible framework for the evolution of exchange arrangements consistent with this broad focus. And they help to ensure that the United States is not again forced into the position of maintaining a value for its currency that is out of line with underlying competitive realities and that costs the United States jobs and growth due to loss of exports, increased imports and a shift of production facilities overseas. Under the new provisions, the United States will have a controlling voice in the future adoption of general exchange arrangements for the system as a whole; and will have full freedom in the selection of exchange arrangements to be applied by the United States, regardless of the general arrangements adopted, so long as it meets its general IMF obligations». Véase el texto en *International Legal Materials*, 1976, p. 613. A pesar de que el Informe en cuestión está elaborado para un tema de tipos de cambio, su análisis es extensible *mutatis mutandis* para la cuestión de las cuotas, pues ambos requieren la mayoría del 85 % de los votos.

⁵⁸ Sobre esta cuestión, ver el estudio de SOREL, J.M., «L'évolution des systèmes de change», en DAILLIER, P.; DE LA PRADELLE, G.; GHÉRARI, H., *Droit de l'économie internationale*, op. cit., pp. 175-183.

⁵⁹ Cfr. *Politique commerciale et relations économiques internationales*. OCDE, París, 1972, pp. 17-18.

⁶⁰ A este respecto, ver particularmente RUEFF, J., «Un danger pour l'Occident: Le Gold-Exchange Standard», *Le Monde* (27, 28 et 29 juin 1961); del mismo autor *Le péché monétaire de l'Occident*, París, Plon, 1971, 287 p.; *La réforme du système monétaire international*, París, Plon, 1973, 59 p. Ver además, ROCHE, E.; CHALANDON, A.; RUEFF, J., *La réforme du système monétaire international*, France-Empire, París, 1967, 175 p.; TRIFFIN, R., *Le système monétaire international*. Traduction de Charles Martin, París, Cercle du Livre Economique, 1969, 292 p.

el haber mantenido dos monedas nacionales, el dólar y la libra esterlina (esta última sólo hasta 1950) como instrumentos de pagos internacionales. Este hecho permitiría e incluso favorecería el déficit constante de la balanza de pagos de los Estados Unidos a partir de 1950, y por consiguiente salidas importantes de dólares fuera de los Estados Unidos, engendrando así movimientos especulativos importantes. No obstante, este no era el único problema, ya que en realidad en el sistema de Bretton Woods se establecen dos categorías de países: los Estados Unidos, disponiendo de una facultad ilimitada de crear moneda para sus pagos internacionales, incluidos sus déficits, y otros que tenían que pagarlos, en el caso de que lo tuvieran, con mucho sudor y algunas lágrimas. Es lo que Jacques Rueff denominó el «secret du déficit sans pleurs»⁶¹.

Otra laguna importante que presentaba el sistema era que no había ni concebido en su momento ni integrado después un mecanismo para tomar en consideración los intereses de los países en desarrollo. Es cierto que en 1944 tan sólo un pequeño número de ellos eran independientes, y que la noción misma de desarrollo era muy ambigua. Sin embargo, no se supo con el paso del tiempo adoptar las medidas pertinentes para crear una estructura que les diera cabida para que fueran adaptándose a las importantes transformaciones que sufriría la sociedad internacional.

Estas lagunas inherentes al sistema, así como el problema que se fue suscitando de forma cada vez más importante en torno a la creación de la liquidez internacional, que dependía en realidad del déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos, hizo que se alzaran voces en torno a la necesidad de una reforma del sistema, reforma que en realidad se encargó a un grupo de expertos del G-10. Después de unos años de negociaciones, se adoptó un proyecto de reforma a los Estatutos del Fondo que fue aprobado por la Junta de Gobernadores el 31 de mayo de 1968, entrando en vigor el 28 de julio de 1969⁶², cuya principal novedad es la creación de los ahora famosos Derechos Especiales de Giro, y que constituyen la unidad de cuenta por la que se va a regir el Fondo tanto para el establecimiento de las cuotas como para los créditos y los pagos.

⁶¹ Cfr. RUEFF, J., «Un danger pour l'Occident: le G.E.S.», *Le Monde* (27 de junio de 1961). Esta era también la opinión del que fuera Presidente de la República francesa Valéry Giscard d'Estaing, que lo volvió a poner de manifiesto en 1974 en «La réforme du système monétaire international», *Revue politique et parlementaire*, n° 848 (1974), p. 9.

⁶² Entró en vigor tras haber sido ratificado por 3/5 partes de los miembros que poseían 4/5 partes de los votos. Conviene apuntar a este respecto que las mayorías de 70 y de 85 % están vigentes sólo tras la segunda enmienda de 1978. Ver *infra*.

En ese momento el valor de un Derecho Especial de Giro fue el equivalente a 0,888671 gramos de oro fino. Es evidente que esta medida transformaría el funcionamiento del Fondo hasta la actualidad, como lo demuestra el hecho de que constituya uno de los aspectos más analizados y comentados dentro de los Estatutos de esta institución⁶³.

Pero este sistema de Bretton Woods iba a tener como muchos imperios su fecha fatídica, y esta fue el 15 de agosto de 1971 cuando el Presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, anuncia oficialmente la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro o en otros instrumentos de reserva, que constituía uno de los pilares del sistema⁶⁴. Esta medida trajo consigo que los Estados Unidos rechazaran a partir de entonces apoyar la paridad oficial del dólar, dejándola flotar según la oferta y la demanda de los mercados, lo que constituía una violación flagrante de los Estatutos del Fondo⁶⁵. Ni que decir tiene que la medida suscitó un cierto caos a nivel monetario internacional, por mucho que los Ministros de Finanzas del G-10, reunidos en Washington el 18 de diciembre de 1971 en el «Smitsonian Institute», aprobaran un nuevo realineamiento general y diferenciado de las paridades monetarias de los principales países industrializados por un lado, y un nuevo margen de fluctuación de las monedas equivalentes al 2,25 %, por otro, lo que constituía una viola-

⁶³ A este respecto ver los artículos XV y siguientes. La naturaleza jurídica de estos Derechos Especiales de Giro suscitó en su momento amplios debates y estudios doctrinales, entre otros muchos, los siguientes: DROUIN, M., *Droits de tirage spéciaux et développement économique*, Thèse Science Économiques, Université de Nice, 1977, 318 p.; GOLD, J., *Les droits de tirage spéciaux: caractère et utilisation*, Washington D.C., FMI, Série de brochures n° 13, 2ª éd., 1972, 94 p.; HABERMEIER, W., *Opérations et transactions sur DTS. Première période de base*, Washington D.C., FMI, Série de Brochures n° 17, 49 p.; ITH, H., *Die Sonderziehungsrechte und die Internationale Währungsreform*. Tesis de Saint-Gall, Verlag Rüegger, 1975, 308 p.; POLAK JACQUES, J., *Réflexions sur la nature des droits de tirage spéciaux*, Washington D.C., FMI, Série de brochures n° 16, 1972, 302 p. Los problemas en torno a su definición fueron magistralmente expuestos por uno de estos expertos, antiguo Director del Servicio Jurídico del fondo, Joseph Gold, cuando dijo que: «ninguna simple fórmula que sea hecha bien de forma afirmativa o negativa, puede dar de forma instantánea una idea exacta de las características jurídicas de los Derechos Especiales de Giro, ni de sus similitudes o diferencias con el oro o la moneda». De este autor, cfr. «Les droits de tirage spéciaux: le rôle de la terminologie...», *op. cit.*, p. 27.

⁶⁴ Cfr. THOMAS, J.G., *Inflation et nouvel ordre monétaire*, París, PUF, 1977, p. 275; TRIFFIN, R., «Le nouveau système monétaire et financier internationaux: ordre ou désordre?», *Collection 'Conférences'*, Genève, IUHEL, n° 13 (1977), p. 8; ZOLOTAS, X., *International Monetary System and Development Policies*, Athens, Bank of Greece, 1977, p. 208; y «Chronique de droit international économique», *AFDI* (1970), p. 678.

⁶⁵ Artículo IV, secciones 2, 3 y 4.

ción flagrante de los Estatutos del fondo, que lo establecía en 1 % máximo⁶⁶. A partir de entonces, se abriría un período general de inestabilidad monetaria, durante el cual la moneda va a ser de alguna manera renacionalizada, generalizándose los tipos de cambio flotantes (variables). Esto abrió la puerta para que se concluyeran diversos acuerdos regionales que crearían los gérmenes de sistemas monetarios regionales como en la antigua Comunidad Económica Europea en donde se creó la famosa Serpiente Monetaria Europea en 1973 primero, el Sistema Monetario Europeo en 1979, después, hasta llegar al Euro. Así pues, este sistema de facto se creó al margen del sistema jurídico vigente, y acabó legalizándose en la Segunda Enmienda a los Estatutos del Fondo de 1978, en la que el oro desaparece como unidad de referencia de los Derechos Especiales de Giro⁶⁷ y como denominador común de las paridades monetarias, aboliéndose al mismo tiempo su precio oficial⁶⁸.

En cuanto a los tipos de cambio, la segunda Enmienda también consagra los tipos flotantes (variables), aunque los términos utilizados en el artículo IV, sección 4, hablen literalmente de «paridades estables pero ajustables», decisión que se debe adoptar por mayoría del 85 % de los votos, tomando en consideración «la evolución del sistema monetario internacional, con referencia especial a las fuentes de liquidez y... a las disposiciones conforme a las cuales los países miembros tanto con superávit como con déficit de balanza de pagos tomen medidas inmediatas eficaces y simétricas para lograr el ajuste, así como a las disposiciones relativas a la intervención y a la corrección de los desequilibrios»⁶⁹. En este marco las alternativas podían ser varias y diversas, ya que algunos Estados eligieron una paridad fija en relación con una moneda o un conjunto de monedas: en el primer caso había 31 países en 2002, y 10 en el

⁶⁶ Las medidas adoptadas por el G-10 en el llamado Acuerdo de Washington, serían aprobadas el mismo día por el Directorio Ejecutivo por la decisión n° 3463 (71/126). Sobre esta cuestión, cfr. FOCSANEANU, L., «Le droit international monétaire à la recherche d'un système», *Clunet* (1973), pp. 662-673. Para un análisis más reciente, y por lo tanto con cierta retrospectiva. SOREL, J.M., «L'évolution des systèmes de change», *op. cit.*, pp. 177-178.

⁶⁷ A partir de entonces, los Derechos Especiales de Giro tendrían como referencia el valor ponderado de una cesta de 16 monedas que habían sido las más importantes en relación con las exportaciones de bienes y servicios durante el período de 1968-1972, entre las que estaba nuestra añorada «Rubia», que representaba el 1,5 % de esas exportaciones.

⁶⁸ Para un estudio claro y detallado sobre la segunda Enmienda, cfr. FOCSANEANU, L., «Le droit international monétaire selon le deuxième amendement aux Statuts du Fonds Monétaire International», *Clunet* (1978), pp. 805-867.

⁶⁹ Cfr. SOREL, J.M., «L'évolution des systèmes de change», *op. cit.*, pp. 178-180.

segundo. El dólar ha sido la moneda sobre la que se han alineado más Estados. Otros, sin embargo, eligieron una flexibilidad limitada, en torno a 25, y cerca de 50 tipo variable de forma independiente⁷⁰.

En las décadas de los ochenta y noventa, el Fondo sufriría una gran transformación con la adhesión de numerosos miembros, como ya hemos apuntado, lo que trajo consigo una gran dosis de universalidad. Sin embargo, fue un período no exento de problemas, sobre todo en relación con el endeudamiento de algunos países en desarrollo. No hay que olvidar que fue el 20 de agosto de 1982 cuando saltó la noticia de que México no podía hacer frente al pago de su deuda, levantándose una auténtica tormenta en los ámbitos monetario y financiero internacional, al poner en evidencia el grave problema que padecían muchos Estados, sobre todo latinoamericanos, en esta materia. Esto dio lugar a algunas ingenuas opiniones en torno a esta cuestión, como que la deuda era impagable o que la deuda era completamente injusta e inequitativa. Ambas tesis no sólo eran irrealistas, y así se demostró posteriormente, sino que desde el punto de vista jurídico eran completamente indefendibles en la mayoría de los casos. Los planes Baker I y II de finales de los ochenta lograron paliar considerablemente la situación, aunque en la década de los noventa el problema volvió a resurgir en México y en Asia⁷¹, sin olvidar la crisis rusa de 1998.

Pero el Fondo también seguiría estando de actualidad en el siglo XXI, incluso en sus inicios, cuando la crisis económica y financiera del 2008 todavía no había aparecido, o no se la veía venir⁷². Esto permitió a algunos autores hablar de declive del Fondo⁷³. Es cierto que a los Estados que padecieron esas crisis de deuda que hemos mencionado a finales de la década de los noventa fueron sometidos por el Fondo a unos programas de ajuste y condiciones económicas que estos países estimaron no adecuados, principalmente los denominados «tigres»

⁷⁰ Cfr. *Informe Anual del FMI*, 2002, pp. 127 y ss.

⁷¹ La crisis de México se denominó con cierta ironía «el tequilazo» mexicano, Sobre la crisis de Asia, denominada también «crisis de los tigres asiáticos», cfr. STEWART, J.B., *La crise en Asie: répercussions sur la région, le Canada et le monde*, Ottawa, Comité senatorial permanente del Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, 1998, cap. 3, URL <<http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-f/fore-f/rep-f/rep08dec98-f.htm>>.

⁷² Para un estudio al respecto, cfr. VINES, D.; GILBERT, C.L. (eds.), *The IMF and its Critics. Reform of Global Financial Architecture*, Cambridge University Press, 2009, 472 p.

⁷³ Por ejemplo, LÓPEZ ESCUDERO, M., «Crisis y reforma del Fondo Monetario Internacional», *REDI* (2007), pp. 528-531.

asiáticos, aunque también Argentina y Brasil. Estas desavenencias⁷⁴ trajeron consigo que muchos de estos países pagaran anticipadamente sus préstamos al Fondo cuando su situación económica se lo permitió. Este fue el caso de Tailandia en 2003, Rusia en 2004 y Brasil y Argentina en 2005. Estamos hablando sin embargo de países emergentes fuertes y con recursos, que no se puede generalizar, por tanto, para todos los países, aunque hay que reconocer que fueron unos años en los que se reprochaba al Fondo, al menos por algunos Estados y ciertos sectores doctrinales, una cierta falta de «efectividad» y de legitimidad⁷⁵, aunque esto último no es nuevo, y el tema sigue abierto, como ya hemos puesto de manifiesto en relación con el sistema de votos y la adopción de decisiones⁷⁶. Y es que a pesar de que la regla general prevista es la mayoría simple, según el artículo XII sección 5 c), las decisiones importantes se toman con el 70 u 85 % de los votos⁷⁷.

Conviene apuntar sin embargo, que estas críticas, que venían sobre todo de los países en desarrollo y emergentes, no eran las únicas, ya que los países desarrollados tenían también las suyas. En efecto, la principal crítica de estos países hacía referencia a la evolución de la misión y funciones del Fondo, al haber ampliado sus competencias más allá de lo previsto en el Convenio Constitutivo, en la mayoría de los casos a favor de los países en desarrollo. Lo que estaba detrás de esta tesis era la especial atención que prestó el Fondo a los precitados países durante la crisis de deuda de los años ochenta y de los noventa, suscitando un cierto recelo de algunos países industrializados. El Informe, por ejemplo, de la Comisión «Meltzer»⁷⁸ recoge las preocupaciones y reivindicaciones de los Estados Unidos en esta materia.

Otra cuestión objeto de críticas estaba relacionada con la transparencia en la supervisión. Y es que el Fondo hace un seguimiento de las políticas eco-

⁷⁴ Como apunta Dominique Carreau, estas tesis, aunque ciertas en cuanto al resultado, no están exentas de ambigüedades y corrupción. En cualquier caso, el carácter voluntario de la adhesión de los Estados al FMI debilita la citada acusación acerca de los límites a la autonomía de los Estados, puesto que éstos conocen *ex ante* los límites a su soberanía que implica su pertenencia al Fondo.

⁷⁵ Los países emergentes del G-20, Grupo creado en 2003, estaban evidentemente detrás de esta reivindicación, y no sin razón.

⁷⁶ . Sobre estos aspectos, cfr. BERMEJO, R.; GARCÍANDÍA, R., «El Fondo Monetario Internacional ante la crisis financiera actual», *REEL*, n° 17 (2009), pp. 2 y ss

⁷⁷ Para un estudio sobre esta materia, que no recoge la última reforma de 2008, cfr. HOUTVEN VAN, L., *Cómo se gobierna el FMI. Toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas*, Serie de folletos n° 53-S, FMI (2002), 92 p.

⁷⁸ MELTZER, A., *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, 8 de marzo de 2000, US Government Printing Office, Washington.

nómicas y financieras de los Estados miembros con el fin de preservar la estabilidad monetaria⁷⁹. Además, como prestamista el Fondo se apoya en la condicionalidad⁸⁰, lo que obliga a los Estados receptores de sus préstamos a adoptar determinadas medidas de política económica, lo que no siempre es bien visto por estos. Es evidente que todo este entramado institucional requiere unas ciertas dosis de claridad y transparencia, aunque para algunos de estos Estados no era suficiente, y había que ir más lejos⁸¹. Por último, otra crítica que se ha lanzado es el peligro de que la financiación otorgada a los países por las crisis económicas internacionales genere un riesgo «moral», ya que si los Estados se ven protegidos por una institución como el Fondo, su evaluación del riesgo podría no ajustarse a su economía real, traspasando así el riesgo al sistema en general. Ni que decir tiene que este último planteamiento es el que hemos contemplado y vivido posteriormente durante la crisis en la zona euro tanto a nivel de la opinión pública como doctrinal, e incluso institucional.

Todo esto trajo consigo que en los primeros años de este siglo surgiera poco a poco la necesidad de que se iniciara un nuevo proceso de reforma del Fondo como lo demuestra la llamada Estrategia a Mediano Plazo (2005-2008)⁸², con la que se pretendía hacer frente a estas críticas y propuestas de reforma.

Los elementos básicos de esta Estrategia, cuyos elementos esenciales serían después aprobados en la reforma de abril de 2008⁸³, atañen en primer lugar a los votos y cuotas, habiendo sido en general aumentados, salvo las de los Estados Unidos, Japón, Alemania, Italia, Irlanda y Luxemburgo, que renunciaron. Las bases para el cálculo de las cuotas se han modificado, utili-

⁷⁹ Sobre esta supervisión, ver algunas reflexiones en WALLACE, L., «Comment remodeler le FMI. Trois points de vue sur le FMI du XXI siècle», *Finances et Développement*, FMI (septiembre de 2004), 29 pp.; MAIER, P., SANTOR, E., «Reforming the IMF: Lessons from Modern Central Banking», *Discussion Paper*, 6 (2008), Bank of Canada, 15 pp. p. 7.

⁸⁰ Téngase en cuenta que la condicionalidad se vio revisada notablemente en 2002, como se recoge en las nuevas directrices aprobadas por el Fondo (FMI, «Guidelines on Conditionality», 25 de septiembre de 2002, 11 pp.).

⁸¹ Ver, por ejemplo, HEAD, J.H., *The Future of the Global Economic Organizations, An Evaluation of Criticisms leveled at the IMF, the Multilateral Development Banks and the WTO*, Ardsley, Nueva York, Transnacional Publishers, 2005, 544 pp., p. 77.

⁸² A este respecto, cfr. FMI: *The Managing Director's Report of the Fund's Medium-Term Strategy*, 15 de junio de 2005. URL <<http://www.imf.org/external/np/omd/2005/eng/091505.pdf>>.

⁸³ Sobre esta reforma ver entre nosotros LÓPEZ ESCUDERO, M., «Crisis y reforma del sistema monetario internacional», *op. cit.*, pp. 550 y ss.; y BERMEJO, R.; GARCIAÑDÍA, R., «El Fondo Monetario Internacional ante la crisis financiera actual», *op. cit.*, pp. 6 y ss.

zando cuatro variables expresadas en partes proporcionales: PIB, apertura, variabilidad y reservas ponderadas al 50 %, 30 %, 15 % y 5 % respectivamente⁸⁴. Por otra parte, esta reforma aumenta la cuota de los países emergentes y en desarrollo en un 40 %, al tomar como base el PIB mundial calculado en función de la paridad del poder adquisitivo (PPA). Sobre este aspecto, conviene tener presente también que la propuesta de la Resolución 61-5 de la Junta de Gobernadores era ambiciosa, pues suponía una reforma del Convenio Constitutivo que doblase el número de votos básicos del artículo XII, sección 5 a) y asegurase que el ratio entre la suma de votos básicos de todos los miembros y el total de votos de todos los miembros permaneciera constante ante el aumento de votos básicos o el aumento de Estados miembros. Finalmente, la reforma ha triplicado el número de votos básicos, de 250 a 750 previendo un mecanismo que mantenga constante la proporción entre los votos básicos y el número total de votos del FMI. Todos estos cambios están orientados, en palabras del entonces Director Gerente del Fondo, Dominique Strauss-Kahn, a realizar la participación y la voz de los miembros de bajo ingreso del Fondo⁸⁵.

Los otros dos temas importantes de esta reforma de 2008 están relacionados con la supervisión y el presupuesto. Respecto a la supervisión, el artículo IV, sección 3 regula tanto la supervisión bilateral como la multilateral ejercida por el Fondo sobre el sistema monetario internacional a fin de asegurar su buen funcionamiento y vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros de conformidad con la sección 1 de esta misma disposición. Sin embargo, el tenor de ambos preceptos no concreta los instrumentos y procedimientos de supervisión. Con el fin de paliar esta laguna, el Director Ejecutivo adoptó el 15 de junio de 2007 una nueva Decisión sobre supervisión bilateral de las políticas de los países miembros para orientar al Fondo en el ejercicio de sus funciones sin ampliar el alcance ni la naturaleza de las obligaciones de dichos países⁸⁶. En relación con el Presupuesto, hay que hacer notar que el sistema vigente antes de la reforma, basado principalmente en el crédito, se estaba mostrando insostenible a la vista de datos como el déficit neto de ingresos, que superó 100 millones de dólares en 2007. El nuevo modelo de ingresos

⁸⁴ La variable PIB es una combinación del 60 % del PIB a los tipos del cambio de mercado y un 40 % calculado en función de la paridad del poder adquisitivo (PPA).

⁸⁵ Cfr. FMI, Comunicado de prensa n° 08/93(S), de 29 de abril de 2008.

⁸⁶ Sobre esta Decisión y la necesidad de la reforma, cfr. MAIER, P.; SANTOR, E., «Reforming the IMF: Lessons from Modern Central Banking», *op. cit.*, p. 7.

prevé la ampliación de las facultades de inversión del Fondo, para mejorar el rendimiento medio previsto de las inversiones de la institución y adaptar su estrategia de inversión a lo largo del tiempo, previendo salvaguardias que garanticen la inexistencia de conflictos de intereses. Otro componente fundamental del nuevo sistema de financiación es la creación de una dotación de fondos financiada con ventas limitadas de las tenencias de oro del FMI. Para evitar cualquier riesgo de perturbaciones en el mercado y para no engrosar el volumen de ventas oficiales las ventas de oro se llevarían a cabo de manera transparente y previendo salvaguardias.

5. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA ACTUAL CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y EL FONDO

No conviene olvidar en el análisis de esta evolución la actual crisis financiera internacional que todavía estamos padeciendo. Desde esta perspectiva, conviene apuntar que como guardián de la estabilidad monetaria internacional, el FMI desempeña funciones importantes en relación con las crisis financieras, nacionales e internacionales. Dichas crisis presentan características distintas en función del perfil de los países en que se producen, resultando su tarea de supervisión y su influencia en las políticas económicas nacionales determinante para consolidar economías más estables y menos vulnerables. En las últimas décadas, los países más avanzados parecían inmunes a las crisis financieras. De ahí que las tareas principales del Fondo respecto de estos países hayan sido la supervisión de las políticas monetarias y la coordinación de las políticas fiscales. Las economías emergentes, por el contrario, se han vuelto especialmente vulnerables a las crisis con su apertura a los mercados internacionales de capitales⁸⁷, por lo que el papel del FMI en la prevención de crisis de liquidez y de solvencia⁸⁸ se ha venido centrando en dichos países, con especial atención a la supervisión de sus políticas económicas⁸⁹.

⁸⁷ VINES, D.; GUILBERT, C.L., «The IMF and international financial architecture: solvency and liquidity», en VINES, D.; GILBERT, Ch. L., *The IMF and its Critics. Reform of Global Financial Architecture*, op. cit., pp. 9-35.

⁸⁸ Una crisis de liquidez responde a dificultades transitorias de disposición de capital, mientras que una crisis de solvencia es estructural.

⁸⁹ Algunas referencias interesantes a este respecto se encuentran en DANNINGER, S.; BALAKRISHNAN, R.; ELKDAG, S.; TYTELL, I., «Rapid Spread of Crisis Reflects Close Global Economic

Por lo demás, la crisis financiera actual, cuyo estallido definitivo se produjo en octubre de 2008, no ha hecho sino confirmar la necesidad de reorganizar, racionalizar y simplificar el hasta ahora vigente sistema de prevención de crisis⁹⁰. Con ese propósito, se puede optar por mantener las instituciones existentes reformándolas para que respondan mejor a los problemas futuros o, por el contrario, crear instituciones nuevas, eliminando las ya existentes, con sus defectos estructurales y con sus años de experiencia. La elección adecuada debe tener en cuenta lo que ha fallado para llegar a la situación actual, es decir, las causas de la crisis. El informe De Larosière, preparado por un grupo de expertos para la Comisión Europea, detalla las principales causas. Su análisis es riguroso, y según dicho informe, el exceso de liquidez y los tipos de interés bajos han sido el punto de partida para una crisis que parecía imposible. A pesar de que el crecimiento macroeconómico sostenido de la última década había sumido a los agentes económicos en el convencimiento de que dicha tendencia sería permanente⁹¹, la explosión de la burbuja inmobiliaria estadounidense con el descalabro de las hipotecas *subprime*⁹², unido a una innovación financiera sin precedentes, hizo poco a poco más creíble esa posibilidad.

Otro de los elementos clave en el desarrollo de la crisis ha sido una mala estimación del riesgo. Por una parte, la complejidad de los nuevos instrumentos financieros⁹³ hacía difícil determinar el nivel de riesgo a que se estaban sometiendo los inversores. Por otra parte, la opacidad en algunos sectores de los mercados financieros, e incluso en las instituciones financieras, ha contribuido a dificultar dicha tareas, siendo posible afirmar que tanto las instituciones financieras como los propios supervisores subestimaron el riesgo de liquidez⁹⁴. En la misma línea, las Agencias de Calificación de Créditos parecen haber errado en su percepción excesivamente baja del riesgo de impago de

Ties», 16 de abril de 2009, IMF Survey Magazine, 4 pp., p. 3; CARRINGTON, W., «How is the Global Financial Crisis Affecting Emerging Economies?», University of Iowa Center for International Finance and Development, 2009; KRUGMAN, P., *El Retorno de la Economía de la Depresión y la Crisis Actual*, Barcelona, Crítica, 5ª ed., abril de 2009, 214 pp.

⁹⁰ DE RATO, R., Prefacio al libro de J. REQUEJO, *Anatomía de las crisis financieras*, McGraw Hill, Madrid, 2006, 177 pp.

⁹¹ P. 7 del Informe De Larosière.

⁹² El sistema de las hipotecas *subprime* estaba basado en el modelo de originar para distribuir, cuyos efectos se han mostrado perversos en este caso. Se prestaba a personas sin capacidad de respuesta a esos préstamos.

⁹³ Los *hedge funds* son un ejemplo de instrumento financiero complejo.

⁹⁴ P. 7 del Informe De Larosière.

los créditos, otorgando una categoría AAA, habitual en los bonos públicos, a créditos con riesgo elevado. Esto ha ocurrido especialmente en el caso de las hipotecas *subprime*⁹⁵.

A todos los factores anteriores se han sumado una regulación inadecuada en algunos aspectos⁹⁶ y un marco de supervisión global con serias limitaciones. Se puede decir que la supervisión del FMI no ha funcionado eficientemente, a la vista de la imposibilidad de corregir a tiempo los desequilibrios macroeconómicos y los desalineamientos de tipo de cambio. Tampoco el G-8 o el *Financial Stability Forum* (FSF) han contribuido de forma suficiente a la coordinación de los países en la prevención de la crisis⁹⁷.

En lo que respecta al Derecho internacional, el debate reside en cuál es el marco institucional adecuado para poner en marcha todas las medidas necesarias. En los primeros meses de 2009 los países miembros de la Unión Europea abogaban por una reforma del sistema monetario y financiero internacional, con el FMI como centro de la nueva arquitectura, en acción continuamente coordinada con otras instituciones como el FSF⁹⁸. La reunión del G-20 en Washington el 15 de noviembre de 2008 parecía marcar la misma tendencia, confirmada finalmente en la cumbre de Londres del 2 de abril de 2009 al acordarse un importante aumento de los recursos a disposición del FMI. En esa reunión se acordó triplicar los recursos del Fondo hasta 750.000 millones de dólares, apoyar una nueva asignación de DEG de 250.000 millones de dólares, y utilizar los recursos adicionales procedentes de la venta de oro del fondo para préstamos concesionales a los países más pobres⁹⁹.

Los tres bloques de actuación en el ámbito material de las reformas posteriores a esta crisis son la supervisión multilateral, la regulación y la elaboración de un sistema de alertas eficiente. En materia de regulación, la existencia de instituciones con competencias concretas al respecto descarta al FMI para

⁹⁵ P. 8 del Informe De Larosière.

⁹⁶ No se prestó suficiente atención a la liquidez de los mercados, y mercados como el de derivados o futuros estaban insuficientemente regulados, presentando serios déficit de transparencia que dificultaban la estimación del riesgo.

⁹⁷ P. 11 del Informe De Larosière.

⁹⁸ EU, Reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno del 7 de noviembre de 2008, 5 pp., p. 3.

⁹⁹ Párr. 5 del Comunicado de los líderes del G-20, Cumbre de Londres, 2 de abril de 2009. En él se dispone también la inyección de 100.000 millones de dólares de préstamos adicionales por parte de los Bancos Multilaterales de Desarrollo y de 250.000 millones de dólares destinados a apoyar transacciones comerciales.

la elaboración de nuevos preceptos o recomendaciones¹⁰⁰. El papel del Fondo ha estado tradicionalmente más vinculado a la supervisión y a la asistencia técnica a los países miembros en sus políticas económicas, materias en las que aún son posibles muchas mejoras. Sin necesidad de otorgar al Fondo nuevas misiones, una reforma de la supervisión multilateral, que quedó pendiente en la Estrategia a Mediano Plazo, y la sistematización de un sistema de alertas que prevenga a los países y al sistema financiero internacional de cualquier desequilibrio supondrían un gran avance¹⁰¹. En esta dirección se pronunció el G-20 en Londres al impulsar futuras reformas del Fondo y establecer la creación del *Financial Stability Board* para que, en colaboración con el FMI, constituya un sistema eficiente de alertas¹⁰².

Con todo, las características y fines del FMI lo convierten en la institución ideal para cualquier tarea de supervisión monetaria y financiera internacional, independientemente de que el sistema de supervisión actual no funcione de la manera más eficiente¹⁰³. La posibilidad enunciada al principio de la crisis de un nuevo «Bretton Woods» que eliminase el FMI y el Banco Mundial, diseñando instituciones completamente nuevas, ha quedado en el olvido como era de esperar. El nuevo escenario acoge algunos actores nuevos, como el FSB, pero no ha prescindido de los ya existentes sino que ha tratado de reformarlos para que se adapten mejor a las necesidades reales de la economía mundial.

La crisis financiera internacional actual ha generado un debate institucional y social sobre el diseño de una nueva arquitectura financiera internacional en la que muchas de las facetas del Fondo Monetario Internacional se han cuestionado. No ha ocurrido así con su papel como prestamista, a pesar de que sus recursos se perciban como insuficientes para hacer frente a grandes

¹⁰⁰ El Comité de supervisión bancaria de Basilea o el *International Accounting Standards Board*, creado el 1 de abril de 2001, son dos instituciones cuya principal función es la redacción de normas o recomendaciones, mientras que el papel del FMI responde más a una labor de supervisión que de regulación.

¹⁰¹ Sobre el papel del FMI en la prevención de las crisis, es interesante ver el informe de la Comisión Meltzer (International Financial Institution Advisory Commission, Estados Unidos, 2000), en el que se enuncian algunas propuestas al respecto. Ver también MELTZER, A.H., «The Report of the International Financial Institution Advisory Commission: Comments on the Critics», en VINES, D.; GILBERT, C.L., *The IMF and its critics. Reform of Global Financial Architecture*, op. cit., pp. 106-123.

¹⁰² Párr. 15 del Comunicado de los líderes del G-20, Cumbre de Londres, 2 de abril de 2009.

¹⁰³ OCAMPO, J.A., «Una propuesta de reforma financiera internacional», *Economía exterior*, núm. 48 (primavera de 2009), pp. 9-20.

desequilibrios internacionales¹⁰⁴. Por ello, en 2009, el FMI ha modificado y flexibilizado la condicionalidad de sus préstamos, adaptándose a las nuevas circunstancias financieras internacionales¹⁰⁵. Por sus competencias en materia de balanza de pagos, de asesoramiento macroeconómico y de sostenibilidad de deuda, se sigue reivindicando el papel central del Fondo en la resolución de las crisis financieras¹⁰⁶.

6. EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD), denominado también como ya hemos apuntado Banco Mundial¹⁰⁷, es la institución gemela del FMI, con el que se encuentra vinculada con lazos muy estrechos, aunque con funciones completamente diferentes, ya que en sus orígenes su misión principal era financiar proyectos para la reconstrucción de los países devastados por la Segunda Guerra Mundial, sobre todo de Europa y Japón. Desde esta perspectiva, no es extraño que aprobara el primer préstamo de 250 millones de dólares el

¹⁰⁴ VINES, D.; GILBERT, C.L., «The IMF and international financial architecture: solvency and liquidity», en VINES, D.; GILBERT, C.L., *The IMF and its critics. Reform of Global Financial Architecture*, op. cit., pp. 9-35, p. 26.

¹⁰⁵ LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., *El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Derechos Humanos*, Cicur Menor, Thomson Aranzadi, 2013, pp. 231-245.

¹⁰⁶ KNIGHT, M.; SCHEMBRI, L.; POWELL, J., «Reforming the global financial architecture: just tinkering around the edges?», en VINES, D.; GILBERT, C.L., *The IMF and its critics. Reform of Global Financial Architecture*, op. cit., pp. 124-155, p. 146. Un ejemplo de esta labor del Fondo son los recientes préstamos a países como Islandia y Pakistán, gravemente perjudicados por la crisis actual. En noviembre de 2008, el Fondo concedió a Pakistán un préstamo por valor de 7.600 millones de dólares. Un mes más tarde Islandia recibía del Fondo 2.100 millones de dólares. Casos como los de Ucrania, Hungría o Nepal evidencian también que la tendencia de las últimas décadas a prestar los recursos a economías de características muy similares se ha invertido. La envergadura de la crisis exige al Fondo mayores recursos para ponerlos a disposición de los países miembros, por lo que antes de la reunión del 2 de abril parecía recomendable, en este sentido, reabrir la Estrategia de Medio Plazo para aumentar las cuotas y así contar con mayor capacidad de préstamo. En la misma línea, se proponía también una reforma que permita al Fondo canjear los DEG con los principales Bancos centrales para financiar sus préstamos a corto plazo. Todas estas propuestas se han materializado en la ya citada inyección de recursos al Fondo Monetario Internacional, quedando éste enormemente reforzado como institución.

¹⁰⁷ Sobre el Banco Mundial, una obra indispensable y muy conocida es la de MASON, E.S.; ASHER, R.E., *The World Bank since Bretton Woods. The Origins, Policies, Operations and Impact of the International Bank for Reconstruction and Development*, Washington D.C., Brookings Institutions, 1973, 915 p.

9 de mayo de 1947 para Francia, con el fin de que este país pudiera ya financiar proyectos de reconstrucción. Pero el Banco también recibió un mandato adicional de fomentar la inversión extranjera privada y promover el crecimiento equilibrado y de largo alcance del comercio internacional. De esta forma, el Banco, como lo hacía también el Fondo, establecía estrechos vínculos con la que hubiera debido ser la Organización Internacional del Comercio (OIC) que nunca se creó, como ya hemos apuntado¹⁰⁸, sustituyéndola el GATT.

Este Banco Mundial es, pues, un Banco interestatal con vocación universal, del que forman parte hoy en día 188 miembros, siendo una condición indispensable que esos Miembros lo sean previamente del FMI, según reza el artículo II, sección 1 del Convenio Constitutivo. Por eso, según lo que prevé el artículo V, sección 3 «todo país que dejare de ser miembro del Fondo... cesará automáticamente de ser miembro del Banco tres meses después, a menos que el Banco por una mayoría de las tres cuartas partes de la totalidad de los votos lo autorizase para seguir siendo miembro».

Por lo demás, también es una Institución especializada según lo previsto en el artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas, reconociéndose en dicho acuerdo su independencia. Evidentemente, como Institución financiera que es, el Banco está dotado de un capital, que en sus orígenes se estableció en 10.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Este capital se divide en 100.000 acciones de un valor de 100.000 dólares cada una. Con efecto del 27 de abril de 1988, el capital por acciones autorizado del Banco se aumentó a 1.420.500 acciones, con lo que el capital pasó a ser de 142.050.000.000 millones (ciento cuarenta y dos mil cincuenta millones de dólares). Pero el Banco también tiene reconocido poder dirigirse a los mercados de capitales para obtener recursos financieros, y lo hace de forma importante, teniendo sus bonos la máxima calificación al contar la propia Institución la triple AAA.

Precisamente, para mejorar la eficacia en sus funciones, el propio Banco ha creado una serie de organismos, denominados filiales, que componen todos ellos, el llamado Grupo del Banco Mundial¹⁰⁹. Estas filiales son: la Corpora-

¹⁰⁸ Cfr. *supra*.

¹⁰⁹ Sobre el Grupo del Banco Mundial, cfr. BOISSON DE CHAZOURNES, L., «Le groupe de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement», en DAILLIER, P.; DE LA PRADELLE, G.; GHÉRARI, H., *Droit de l'économie internationale...*, op. cit., pp. 163-169. Sobre las filiales del Banco Mundial, ver también LAVALLE, R., *La banque mondiale et ses filiales: aspects juridiques et fonctionnement*, París, LGDJ, 1972, 323 p.; TOUSCOZ, J., «Le groupe de la Banque mondiale face aux exigences du développement», *Revue belge de droit international* (1970), pp. 10-43.

ción Financiera Internacional (CFI), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Centro Internacional para el Arreglo de Controversias Relativas a Inversiones (CIADI) y del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). Respecto al Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA), no es en realidad un organismo afiliado al Banco Mundial, por lo que jurídicamente hablando no se puede considerar como que forma parte del Grupo. No obstante, sí que se puede afirmar que constituye un elemento importante del Grupo a la hora de financiar proyectos relacionados con la protección del medio ambiente en todas sus vertientes.

6.1. *El BIRD: su estructura orgánica*

Como Organización gemela del FMI, el Banco Mundial también va a tener una estructura institucional similar que comprende una Junta de Gobernadores, los Directores Ejecutivos y un Presidente. No obstante, debido a que las funciones del Banco son distintas a las del Fondo, esta estructura va a tener peculiaridades propias.

Los dos principales órganos son la Junta de Gobernadores y los Directores Ejecutivos. Respecto al primero de estos órganos, hay que tener siempre presente que cada país miembro designa un Gobernador y un Suplente en la forma que este determine, por un período de cinco años, pudiendo ser renovados nuevamente para su cargo, según reza el artículo V, sección 2 de los Estatutos. Será la propia Junta la que elija a uno de sus Gobernadores como Presidente. La Junta estará investida de todos los poderes del Banco, pero puede delegar en los Directores Ejecutivos cualquiera de sus poderes, salvo aquellos recogidos en el artículo V, sección 2 b)¹¹⁰. La Junta de Gobernadores se reunirá al menos una vez al año, pero se puede reunir en cualquier ocasión que estimare conveniente o que convoquen los Directores Ejecutivos. En este último caso es necesario al menos que lo soliciten cinco miembros o los miembros que representen una cuarta parte de los votos totales. El quórum para

¹¹⁰ Estos poderes que la Junta no puede delegar son los siguientes: admitir nuevos miembros y determinar las condiciones para su admisión; aumentar o disminuir el capital por acciones del Banco; suspender a un miembro; decidir apelaciones contra interpretaciones de este Convenio dadas por los Directores Ejecutivos; celebrar acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales; decidir la suspensión permanente de las operaciones del Banco y la distribución de sus activos; determinar la distribución de las entradas netas del Banco.

las reuniones de la Junta será una mayoría que represente, por lo menos, dos tercios de los votos totales¹¹¹.

Respecto al voto, cada miembro tiene 250 votos de base, a los que hay que añadir los votos adicionales por cada parte de capital que se detenga, correspondiendo un voto por cada acción. Tomando en consideración este hecho, y los orígenes del Banco, los países industrializados del G-7 poseen en torno al 45 % del capital, y entre estos los Estados Unidos tienen, como en el Fondo, el poder de veto, al contar con más del 15 % del capital. Y es que a pesar de que la regla general para la adopción de decisiones del Banco es la mayoría de los votos emitidos¹¹², las decisiones se toman en general por consenso. Esto no impide, sin embargo, que se pueda pedir un voto formal, cosa que suele ocurrir en algunos casos en determinadas operaciones de préstamos o sobre algún tema de política que afecte al Banco. Dicho esto, no conviene olvidar que para la adopción de las enmiendas al Convenio Constitutivo, según el artículo VIII a), éstas deben ser aprobadas por las tres quintas partes de los miembros que representen el 85 % de los votos totales, y hay también otras mayorías.

Por su parte, los Directores Ejecutivos son los responsables de la gestión de las operaciones del banco, a parte de los poderes que les delegue la Junta de Gobernadores, como ya se ha apuntado. Originariamente eran doce, y actualmente son veinticuatro, pudiendo la Junta de Gobernadores aumentar el número de Directores por mayoría de la 4/5 partes del total de los votos, es decir del 80 %¹¹³. Hay que hacer notar que los cinco Miembros que cuentan con más acciones (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido y Francia) designan cada uno a un Director, mientras que los otros 19 Directores representan al resto de Estados miembros. De estos últimos, Arabia Saudí, China y Rusia designan cada uno de ellos un Director, es decir forman un grupo cada uno de ellos, mientras que el resto tienen que ser designados por grupos de miembros. Los Directores Ejecutivos son designados o elegidos cada dos años, y se reúnen como mínimo, dos veces por semana. Esta asiduidad es fruto de las funciones que desempeñan, ya que son los que conducen las operaciones del Banco¹¹⁴. El

¹¹¹ Cfr. Artículo V, sección 2 letras c) y d).

¹¹² Artículo V, sección 3 b).

¹¹³ Artículo V, sección 4 b) de los Estatutos.

¹¹⁴ Entre estas actividades hay que mencionar la de aprobar los préstamos y las garantías, los empréstitos, la gestión del presupuesto, las estrategias que se tienen que adoptar para ayudar a los países o la de interpretar los Estatutos.

quórum para las reuniones es el de la mayoría de los Directores que representen, por lo menos, la mitad de los votos. Por último, los Directores Ejecutivos podrán nombrar los comités que estimen pertinentes sin que sea necesario que sus miembros sean Gobernadores o Directores así como sus Suplentes.

Pero el Banco Mundial también tiene un Presidente, que es elegido por un período de cinco años, renovables, por los Directores Ejecutivos, sin que pueda ser ni Gobernador ni Director Ejecutivo ni Suplente de uno u otro¹¹⁵. El Presidente preside el Directorio Ejecutivo, pero no tiene derecho a voto, salvo para decidir una votación en caso de empate. Al ser elegido por los Directores Ejecutivos cesará en sus funciones cuando estos lo decidan. Como ya hemos apuntado hablando del Fondo, tradicionalmente el Presidente del Banco es un estadounidense, el mayor accionista del Banco, mientras que el del Fondo es un europeo. El Presidente es además el jefe de personal del Banco, y tiene como principal función dirigir los negocios ordinarios de la Institución, estando obligado, así como los funcionarios, a dedicarse enteramente al Banco «sin acatar ninguna otra autoridad»¹¹⁶. Conviene apuntar que al margen de estas disposiciones estatutarias, sus relaciones con los Directores Ejecutivos han ido desarrollándose y evolucionando de una manera tal que, en la práctica, se le ha reconocido en el seno de estos últimos un poder de iniciativa y de recomendación sobre cualquier cuestión que caiga bajo sus poderes. Y es que su relación es tan estrecha que el Presidente tiene el poder de convocar las reuniones de los Directores Ejecutivos e incluso de fijar el orden del día. En materia de desarrollo y de lucha contra la pobreza, el papel que han desempeñado algunos de los Presidentes del Banco ha sido notorio, aunque otros han pasado a la historia sin pena ni gloria.

Por último, no conviene olvidar que los Estatutos prevén también un Consejo Consultivo y los Comités de Préstamos. El primero es nombrado por la Junta de Gobernadores y, como mínimo, tiene que tener siete miembros que representen los intereses bancarios, comerciales, industriales, agrícolas y laborales, procedentes del mayor número de países posible. Al representar intereses o actividades sobre los que ya existen Organizaciones Internacionales especializadas, por ejemplo la FAO, la OIT o la ONUDI¹¹⁷, los miembros

¹¹⁵ Artículo V, sección 5 a).

¹¹⁶ Artículo V, sección 5 c).

¹¹⁷ La OMC no es una Organización especializada.

que representen esas actividades deben ser seleccionados de acuerdo con las Organizaciones respectivas. La función principal de este Comité es asesorar al Banco en cuestiones de su política general, reuniéndose como mínimo una vez al año y cuando el Banco lo requiera¹¹⁸. Los miembros del Comité son elegidos por dos años, pudiendo ser reelegidos.

Respecto a los Comités de préstamos, conviene hacer notar que el Banco quiere asesorarse correctamente y de una manera completa sobre las condiciones económicas y jurídicas que reúne el eventual beneficiario, para ver si se cumplen todos los requisitos que se requieren según el artículo III, sección 4 de los Estatutos para que el Banco pueda conceder o garantizar préstamos. Con este fin, la sección 7 del artículo V de los Estatutos prevé que el Banco designará los comités que deberán informar sobre dichos préstamos¹¹⁹. Esta disposición no menciona el número de Comités, pero según el artículo III, sección 4 iii) es un requisito el informe de uno de estos Comités para que se pueda conceder una «garantía», un «préstamo» o la «participación» en cualquiera de ellos.

6.2. *Los recursos y las operaciones del Banco*

Ya hemos apuntado que los recursos del Banco son importantes al disponer de un fuerte capital, pero que también recurre a los mercados de capitales para obtener recursos y poder incrementar así sus operaciones. Respecto al capital, lo primero que hay que reseñar es que los Estados, sólo liberan un pequeño porcentaje de los recursos propios del Banco, y el resto cuando este lo solicite para hacer frente a las obligaciones contraídas¹²⁰. Esta última hipótesis nunca ha tenido lugar. No hay que olvidar que el capital garantizado no puede utilizarse para financiar los préstamos ni para cubrir los gastos administrativos. Además, el artículo III, sección 3 establece unos límites estrictos al Banco,

¹¹⁸ Artículo V, sección 6.

¹¹⁹ Esta disposición alude al artículo III, sección 4 de los Estatutos que comprende garantías (de préstamos) o pura y simplemente préstamos. Sin embargo, la sección 7 habla solamente de «préstamos». Esto no es óbice para que estos Comités se puedan crear también en el caso de que el Banco conceda solo «garantías» de préstamos y no sólo préstamos propiamente dichos. No hay que olvidar a este respecto que la concesión de una «garantía» puede resultar tan compleja y tener casi el mismo alcance que el propio préstamo.

¹²⁰ Cfr. Artículo 2, sección 5. En torno a un 5 % de los fondos propios del Banco son vertidas por los Estados en el momento en el que pasan a ser miembros.

ya que el monto total de garantías, participaciones en préstamos y préstamos concedidos por él no podrá exceder del 100 % del capital suscrito, las reservas ordinarias y el superávit del Banco. Esta prudencia legal del Banco ha tenido además otro componente que hay que recalcar, y es que nunca ha habido falta de pago en los préstamos consentidos por la Institución.

Otra cuestión importante a este respecto, y de gran relevancia práctica, es que el artículo II a) de los Estatutos originales se refería al capital en dólares de los Estados Unidos. Este hecho presentaba ciertas dificultades tras la inconvertibilidad del dólar en oro que decretó el Presidente Nixon en 1971¹²¹, ya que el dólar dejó de ser el patrón del sistema, y sin paridad fija al establecerse los tipos de cambio flotantes. Esta realidad hacía imposible calcular realmente el capital del Banco, lo que trajo consigo que los Directores Ejecutivos, recurriendo al poder de interpretación que tienen sobre los Estatutos, decidieran el 14 de octubre de 1986 que a partir de esa fecha la paridad del dólar se haría en relación con los Derechos Especiales de Giro¹²².

Si nos centramos ahora en las operaciones del Banco, lo primero que hay que recalcar es que los recursos destinados a la concesión de garantías o préstamos no provienen de su capital sino de lo que obtiene en los mercados de capitales emitiendo obligaciones u otros títulos de crédito que están calificados con la triple AAA, y que adquieren de los bancos, fondos de pensiones, seguros, etc., y también de los particulares, por los que el Banco tiene que pagar los respectivos intereses. Por eso, el propio Banco suele aplicar estos tipos de intereses en los préstamos que él mismo va a conceder.

Por otro lado, el Banco va a llevar a cabo sus operaciones en beneficio de los miembros. No obstante, como casi todos los Estados de la sociedad internacional lo son, se puede decir que su ámbito es universal, fijándose sólo en los criterios de desarrollo, económicos y sociales. A este respecto, conviene precisar algo que consideramos de relieve, y es que el Banco no sólo puede otorgar préstamos a los Estados sino que también lo puede hacer a otras entidades siempre y cuando un organismo estatal o el Banco Central garantice el préstamo¹²³. Desde esta perspectiva, son los propios Estatutos los que recogen

¹²¹ Ver *supra*.

¹²² El Fondo ejerce como prestamista a través de la atribución de Derechos Especiales de Giro a los Estados miembros. A este respecto, cfr. SEIDL-HOHENVELDERN, I., *International Economic Law*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, 301 pp., p. 87.

¹²³ Artículo IV, sección 4 i).

ya las condiciones para que el Banco pueda conceder préstamos o garantías¹²⁴, que están muy detalladas en el artículo III, sección 4, y también se recogen en la sección 5 de esta misma disposición las condiciones en torno a la utilización de dichos préstamos o garantías. Entre ellas, y quizás la más importante, es que el Banco tiende a asegurarse tanto el reembolso del capital como el pago de los intereses, y en el caso de que haya un garante, que este pueda asumir las obligaciones contraídas en virtud del préstamo. Otra condición es que el Banco se asegurará de que el prestatario no podría obtener el préstamo en condiciones convenientes en el mercado, actuando así sólo de forma subsidiaria. Además, los préstamos concedidos o garantizados por el Banco se tienen que destinar, salvo en circunstancias especiales, a proyectos específicos de reconstrucción o fomento, teniendo además que recibir el visto bueno de un comité de préstamos¹²⁵.

Por lo demás, es evidente que los préstamos o garantías del Banco van a promover las inversiones, sobre todo porque se suelen realizar a largo plazo, entre 15 y 20 años. También suele ser habitual que durante los primeros años, en general entre 3 o 5, el Banco exima al prestatario de tener que rembolsar la amortización correspondiente del capital. Es más, en la sección 4 c) del artículo IV se prevé incluso la eventual posibilidad de que un miembro no pueda hacer frente al pago del préstamo contratado por causas que provoquen una «aguda escasez de divisas», en cuyo caso podrá solicitar al Banco que se moderen las condiciones de pago, abriéndose así diversas vías de arreglo, como modificar los términos de amortización o ampliar el plazo de vigencia del préstamo o ambas cosas a la vez. Las comisiones que suele establecer el Banco tanto para los préstamos como para las garantías no podrán ser inferiores al 1 %, ni superiores al 1,5 % anual durante los diez primeros años. Pasado este plazo la comisión podrá ser reducida¹²⁶.

Partiendo de este marco, el Banco iniciaría su andadura con proyectos de reconstrucción en los países europeos devastados por la Segunda Guerra Mundial, como ya hemos apuntado, aunque el Plan Marshall estadounidense le apartaría de esta zona geográfica para centrarse en los países en desarrollo.

¹²⁴ El Banco tradicionalmente se ha centrado sobre todo en los préstamos. Sin embargo, en los últimos tiempos viene recurriendo con relativa asiduidad a las garantías, sobre todo a raíz del importante desarrollo que han empezado a tener las inversiones privadas.

¹²⁵ Cfr. *supra*.

¹²⁶ Cfr. Artículo IV, secciones 4 a) y 5 a) respectivamente.

Una de las críticas más comunes que se hizo al Banco en las primeras décadas en relación con estos países es que su marco de actuación se centraba en financiar proyectos de desarrollo en aquellos países que ofrecían unas determinadas garantías económicas, y esto solo lo podían hacer en aquellos tiempos los países en desarrollo más avanzados o que ofrecían unas determinadas condiciones de mercado, olvidándose así del resto. Sin entrar en polémicas del pasado, hay que reconocer que esa crítica era bastante acertada, y basta con examinar los países beneficiarios de la financiación del Banco en esa época para corroborarlo, pues los pequeños países y los menos avanzados, quedaban fuera del marco de actuación. Esto fue en teoría de lo que ya de forma temprana se dio cuenta el Banco, creando así sus dos primeras filiales, es decir la Asociación Internacional de Fomento y la Corporación Financiera Internacional, que examinaremos en las próximas líneas. No obstante, hay que reconocer que en las últimas décadas, y por muchas razones, esto ha ido cambiando, y basta con ver los Informes Anuales del Banco para darse cuenta de esta nueva percepción que ha permitido que se financien también proyectos de asistencia técnica, de formación o sociales. Tampoco hay que ignorar que el Banco tuvo un papel relevante en las décadas de los ochenta y noventa para ayudar a los países en las crisis de endeudamiento de los países en desarrollo, aunque en este caso también se trataba de los países en desarrollo más avanzados.

6.3. *Las filiales del Grupo del Banco Mundial*

La primera filial creada ha sido la Corporación Financiera Internacional el 20 de julio de 1956, con el fin de promover «el desarrollo económico mediante el estímulo de empresas privadas productivas en los países miembros, particularmente en las áreas menos desarrolladas» según reza el artículo 1 del Convenio constitutivo, con el fin de complementar las actividades del BIRD. A este respecto, no hay que olvidar que el propio BIRD tiene recogido en sus Estatutos la posibilidad de conceder préstamos a la Corporación para que ésta los utilice en sus operaciones de préstamo¹²⁷. Ya hemos apuntado que esta había sido una faceta difícil de cumplir para el Banco Mundial, de ahí su creación en una época en la que la descolonización estaba en pleno apogeo, ya que todavía había muchos movimientos o grupos de liberación luchando por

¹²⁷ Cfr. Artículo 3, sección 6.

la independencia de los territorios coloniales. Se trataba ni más ni menos de favorecer que los inversores privados pudieran contribuir al desarrollo de los países miembros mediante inversiones sin garantía incluso del Gobierno respectivo, en aquellos casos en que el capital privado no se encontrara disponible en condiciones razonables. Al mismo tiempo se trataba de establecer vínculos entre el capital privado local y extranjero, aprovechando también así la gestión administrativa y la asistencial técnica. En el año 2011, la Corporación invirtió en torno a 19.000 millones de dólares en más de 500 proyectos desarrollados en 102 países, de los cuales 12.200 correspondieron a inversiones por cuenta propia. Más de la mitad de estos proyectos se llevaron a cabo en los países más pobres¹²⁸.

Por último, reseñar que según el artículo IV, Sección 6 de los Estatutos, la Corporación será una entidad separada y distinta del Banco, manteniéndose también separados los fondos de uno y otro. Sin embargo, al ser una filial del Banco¹²⁹, tendrá que actuar a través del Banco, en el caso de que se quiera celebrar acuerdos con las Naciones Unidas o con otras Organizaciones internacionales que desempeñen actividades en esferas afines¹³⁰.

La otra filial del Banco Mundial que tiene funciones importantes en materia de desarrollo y para los países en desarrollo, sobre todo los más pobres, es la Asociación Internacional de Fomento. Tras haber decidido la Junta de Gobernadores del Banco su creación en febrero de 1960, por lo tanto en plena descolonización, comenzó sus operaciones el 8 de noviembre de este año. Y es que, como ya hemos apuntado, el Banco Mundial otorga préstamos con intereses, a lo que no podían hacer frente muchos de estos nuevos países, que presionaron al Banco para que creara una entidad de esta índole. Esta filosofía está ya presente en el artículo I, de los Estatutos, relativo a los fines, en donde se señala que estos «son promover el desarrollo económico, incrementar la productividad, y de este modo elevar el nivel de vida en las regiones menos desarrolladas del mundo, comprendidas dentro de los territorios de los miembros de la Asociación». El vínculo entre el Banco y la Asociación son tan estrechos que según esta misma disposición el papel de la Asociación es contribuir a impulsar los objetivos de expansión económica del Banco y a secundar sus

¹²⁸ Cfr. *Informe anual 2011*, IFO, p. 10. Ver también la web de la Corporación, <www.ifo.org>.

¹²⁹ Hay que recalcar que para ser parte en la Corporación hay que ser previamente miembro del Banco, según reza el artículo II, sección 1.

¹³⁰ *Ibid.*, sección 7.

actividades. Como ocurre con la Corporación Financiera Internacional, los miembros de la Asociación tienen que ser miembros del Banco. Por otro lado, su estructura orgánica está calcada de la del Banco¹³¹.

En cuanto a las operaciones que puede llevar a cabo la Asociación¹³² serán aquellas destinadas a impulsar el crecimiento en las zonas menos desarrolladas del mundo¹³³ dentro de los territorios de sus miembros, y que representen una alta prioridad en el desarrollo económico de la región o regiones de que se trate. La complementariedad en relación con el Banco la recoge expresamente el artículo V, Sección 1 c) al señalar que «la Asociación no facilitará financiación si estima que ésta puede lograrse en sectores privados, en condiciones razonables para el usuario o bien por medio de un préstamo del tipo de los que hace el Banco. Por lo demás, los proyectos a financiar requieren la recomendación previa de un comité competente¹³⁴, como ocurre con el Banco.

En cuanto a las condiciones de la financiación, la Sección 2 b) de la disposición precitada señala que la Asociación podrá conceder financiación en la forma y condiciones que crea adecuadas, tomando en consideración la situación económica de la zona así como la naturaleza del proyecto. De este texto se desprende pues una gran flexibilidad, aunque en la práctica los préstamos son en general o bien sin interés o bien estos son muy bajos. Además, estos préstamos suelen ser a muy largo plazo, entre 25 o 40 años, incluido un período de gracia de 5 a 10 años. No hay que olvidar además que en algunos casos ofrece donaciones¹³⁵ para hacer frente a serios problemas de endeudamiento. En el tema del endeudamiento, como se trata de países que son los menos desarrollados en general, muchos de los cuales están en África, la Asociación participa en esa condonación de la deuda a través de la Iniciativa para Países Muy Endeudados (PPME) y en la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral (ADM)¹³⁶. Todos estos compromisos de la Asociación totalizaron en 2012 un

¹³¹ Cfr. Artículo VI de los Estatutos.

¹³² Sobre este aspecto, cfr. Artículo V, sección 1 de los Estatutos.

¹³³ Este aspecto de las zonas menos desarrolladas es crucial para la Asociación, ya que en los países en desarrollo de ingresos medios o altos los financiará el Banco. Como ya hemos apuntado anteriormente, esta era una de las críticas hechas al banco en las décadas de los sesenta y setenta, que asume la Asociación aunque con una capacidad financiera mucho más limitada.

¹³⁴ Cfr. Artículo 5, sección 1 d).

¹³⁵ Las donaciones han representado en el último año 2012, 1/5 parte de los compromisos de la Asociación.

¹³⁶ LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., *El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Derechos Humanos*, op. cit., pp. 213-221.

total de 14.800 millones de dólares que se destinaron, dejando al margen la cuestión de las donaciones para el endeudamiento, a programas de salud, educación, agricultura, así como a infraestructuras de transporte, energía, agua y comunicaciones¹³⁷.

Asimismo, conviene tener presente el compromiso del Grupo Banco Mundial con los países considerados frágiles. La iniciativa LICUS (Low Income Countries Under Stress), la constitución del Fondo para la Construcción del Estado y de la Paz, y el establecimiento del Centro Global sobre Conflicto, Seguridad y Desarrollo, ponen de manifiesto la intención decidida del Grupo por que los países en desarrollo, especialmente los más frágiles, cuenten con un apoyo no solo financiero sino también intelectual y organizacional¹³⁸.

En materia de inversiones¹³⁹, una muestra de la importancia que el Banco Mundial ha dado a este sector, lo revela el hecho de que ha promovido la adopción de dos convenios internacionales importantes en esta materia: a) el Convenio Internacional para el Arreglo de Controversias Relativas a Inversiones entre Estados y Particulares, en cuyo marco se creó el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)¹⁴⁰; y b) el Convenio de Seúl¹⁴¹ de 1988, que crea el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)¹⁴².

¹³⁷ Cfr. <<http://go.worldbank.org/TBCWQDURO>>.

¹³⁸ GARCÍANDIA, R., *De los Estados fallidos a los Estados frágiles: un reto para el Derecho Internacional Contemporáneo*, Comares, Granada, 2013, 311 pp., pp. 148 y ss.

¹³⁹ En materia de inversiones, una obra de referencia es la de LAVIEC, J.P., *Protection et promotion des investissements, étude de droit international économique*. Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales (Ginebra), PUF, París, 1985, 331 p.

¹⁴⁰ Sobre la práctica del CIADI en sus primeras décadas, cfr. DELAUME, G., «Le Centre International pour le règlement des différends relatifs aux investissements (C.I.R.D.I.)», *Journal du droit international* (1982), pp. 775-843. OUKRAT, Ph., «La pratique du CIRDI», *Droit et pratique du commerce international* (1987), pp. 273-310; SALEM, M., «Le développement de la protection conventionnelle des investissements étrangers», *Journal du droit international économique* (1986), pp. 579-626.

¹⁴¹ Este Convenio es conocido en la materia como el Convenio de Washington de 1965. Para un estudio exhaustivo artículo por artículo sobre este Convenio, cfr. SCHREUER, Ch. H.; MALINTOPPI, *The ICSID Convention: A Commentary*. Cambridge University Press, 2ª ed., 2009, 1270 p.

¹⁴² Sobre este Organismo, véase los estudios de TOUSCOZ, J., «L'Agence multilatérale de garantie des investissements», *Droit et pratique du commerce international* (1987), pp. 311-333; y «Les opérations de garantie de l'Agence multilatérale de garantie des investissements», *Journal du droit international* (1987), pp. 901-925. Ver también SHIATA, I., *L'Agence multilatérale de garantie des investissements*, *AFDI* (1987), pp. 601.

Respecto al CIADI¹⁴³, conviene apuntar que ha sido el Centro de referencia para dirimir los litigios entre Estados y particulares en materia de inversiones, estableciendo tanto procedimientos de conciliación¹⁴⁴, como de arbitraje¹⁴⁵ entre los Estados receptores de inversiones y los inversionistas privados, bien sean particulares o empresas. Con el fin de favorecer estos procedimientos, el Centro pone a su disposición listas de expertos cualificados así como fuentes de información y de documentación. La importancia práctica que ha tenido este Convenio de Washington con la creación del CIADI ha sido enorme, pues se ha convertido en el punto de referencia, aunque también de encuentro, entre los inversionistas privados y los Estados receptores de las inversiones en caso de controversias. Esta afirmación, que es válida, no debe hacernos ocultar que los inversionistas privados no suelen estar tan solos como podría parecer, ya que sus Estados respectivos les suelen prestar apoyo de todo tipo, aunque es cierto que unos más que otros, bien sea por experiencia o pura y simplemente por más o menos conocimiento, como se demostró con la expropiación de Repsol por el Gobierno Argentino en 2012¹⁴⁶.

En cuanto al MIGA conviene recalcar que es fruto de la Convención de Seúl, que se abrió a la firma de los Estados miembros del Banco Mundial más Suiza el 12 de octubre de 1985, en una época impregnada por la crisis de endeudamiento de muchos países en desarrollo, pero al mismo tiempo por una cierta dosis de realismo en las relaciones económicas internacionales. Y es que esta Convención, si en el ámbito jurídico reafirma el derecho del Estado a recurrir o no a la inversión internacional según lo considere oportuno, desde la perspectiva política es evidente que su propósito es el de promocionar las

¹⁴³ Sobre este organismo, cfr. DELAUME, G., «Le Centre international pour le règlement...», *op. cit.*, pp. 775-843.

¹⁴⁴ Sobre la conciliación, cfr. Capítulo III (arts. 28 y ss.) del Convenio de Washington.

¹⁴⁵ Sobre el arbitraje, cfr. Capítulo IV (arts. 36 y ss.) del Convenio de Washington. Para un estudio sobre esta materia, cfr. ÁLVAREZ AVILA, G., «Las características del Arbitraje CIADI», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* (2002), 25 p.

¹⁴⁶ A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.; GARCÍANDÍA GARMENDIA, R., «La expropiación de YRF (Repsol) a la luz del Derecho internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 24 (2012), 37 p. En este caso, nuestro Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Margallo, habló en una de las primeras declaraciones que hizo de «agresión», término completamente inapropiado por dos razones: primero, porque ese término se utiliza sólo en materia de uso de la fuerza; y segundo, porque Argentina no había cometido ninguna agresión, ya que expropiar es un derecho del Estado, siempre que pague la indemnización justa y apropiada, como lo recoge el Derecho internacional. En este caso, es obvio que hacía un flaco favor a Repsol.

inversiones internacionales, al considerarlas como una especie de motor de desarrollo económico. Pero esta Convención de Seúl no tiene por objeto promover todos los flujos de inversiones, sino sobre todo aquellos que procedan de los países industrializados, y cuyos destinatarios sean los países en desarrollo. Este planteamiento, que es correcto, puede mitigarse bastante en los últimos años, pues desde hace ya más de una década los grandes países emergentes han entrado en escena llevando a cabo inversiones considerables en los países en desarrollo, como es el caso de África y de América Latina. La Convención entró en vigor el 12 de abril de 1988, una vez que fue ratificada al menos por veinte Estados, entre los cuales cinco de la categoría I (países desarrollados) y quince de la categoría II (países en desarrollo)¹⁴⁷, que deben reunir como mínimo 1/3 del capital previsto tal y como prevé el artículo 61. En ese momento el capital era de mil millones de Derechos Especiales de Giro, tal y como prevé el artículo 5 de la Convención¹⁴⁸, habiéndose incrementado en 1999.

El MIGA, cuya sede se encuentra también en Washington¹⁴⁹, y del que forman parte hoy 177 Estados, tiene una estructura orgánica similar al Banco Mundial¹⁵⁰, y sus objetivos, a los que ya hemos hecho alusión, están recogidos en el Capítulo I, artículo 2. Pero la promoción de las inversiones se encuentra diseminada un poco por todo el Convenio, como en el Preámbulo cuando se refiere a que esa promoción requiere normas estables y equitativas, pero sobre todo en el artículo 23, en donde se recogen los parámetros de protección de un régimen justo y equitativo, y el artículo 12 (IV) que condiciona precisamente la concesión de garantías a un tal régimen. Por lo demás, sólo se garantizarán las inversiones productivas, y el artículo 22 recoge expresamente un límite global en la garantía del MIGA, ya que no podrá superar el 150 % del total del capital suscrito. Otro elemento importante a tomar en consideración es

¹⁴⁷ A este respecto, conviene apuntar que España está en la categoría II, es decir, en la de países en desarrollo, mientras que Sudáfrica está en la categoría I.

¹⁴⁸ Este capital, que como se ve no es muy considerable, es suscrito por los Estados miembros que, como ya hemos apuntado, se dividen en dos categorías: la I, que es la de los países desarrollados, tienen, que suscribir colectivamente el 60 % del capital, y los de la II, la de los países en desarrollo, que es donde estaba España en 1988, el 40 %. Hoy España ya está en la categoría I. Los suscriptores más importantes son los cinco ya conocidos: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido. Conviene apuntar también que el voto está vinculado al capital, ya que cada Estado tiene 177 votos como mínimo, más un voto por cada acción suscrita. Sobre esta última cuestión de los votos, véase el capítulo VI.

¹⁴⁹ Cfr. MIGA, Informe Anual 2012, p. 18. Cfr. <www.miga.org/documents/AR2012_spanish.pdf>.

¹⁵⁰ A este respecto, véase el Capítulo V.

que el MIGA garantiza las inversiones que hacen los países de la categoría I (industrializados) en la categoría II (países en desarrollo). Por lo tanto, el sistema funciona en sentido Norte/Sur, y no Sur/Sur. Por último, como el MIGA garantiza a los inversores contra los riesgos políticos, la Convención de Seúl recoge en el artículo 11 las cuatro categorías de riesgos que dan lugar a la garantía¹⁵¹. En 2012, los compromisos brutos del MIGA han sido de 10.300 millones de dólares¹⁵².

CONCLUSIÓN

El sistema monetario y financiero internacional ha ido evolucionando por unos derroteros en algunos casos convulsos y en otros no tanto, ya que ha constituido uno de los pilares a donde han recurrido algunos Estados para salvarse. El balance es pues agri dulce, y todo va a depender de la perspectiva que se adopte, ya que unos se centran más en los éxitos y otros en los fracasos. Pero es que incluso cuando se habla de fracasos, no todos les dan el mismo alcance, ni coinciden tampoco en imputar al sistema las mismas dosis de responsabilidad. La reciente crisis financiera internacional lo ha puesto bien de manifiesto, pues las críticas que se hicieron al Fondo por sus programas de ajuste con las diversas crisis de endeudamiento de los países en desarrollo, ahora se han adoptado también en relación con otros países europeos. En realidad, nada nuevo bajo el sol, se dirá, aunque en este último caso se trate de países en general europeos.

Dicho esto, hay que reconocer, sin embargo, que la reciente crisis financiera ha puesto sobre el tapete de la actualidad internacional una realidad indiscutible, como es el papel cada vez mayor que desempeñan tanto a nivel económico como financiero los grandes países emergentes. Es esta realidad la que hace indispensable la reforma de algunas instituciones, sin olvidar tampoco un nuevo planteamiento de los principios rectores que rigen la economía

¹⁵¹ Estos riesgos son: a) el riesgo de que el inversor no pueda repatriar los beneficios de la inversión; b) el riesgo de expropiación; c) el riesgo de rescisión del contrato en cuestión; y d) el riesgo de conflictos armados o de disturbios interiores, sin que se precise nada al respecto en torno a la gravedad de la situación.

¹⁵² Cfr. MIGA, *Informe anual* 2012, *op. cit.*, p. 2.

mundial. El reto es importante, pero precisamente por eso, hay que saber hacerle frente y adoptar las medidas oportunas.

Dicho esto, no hay que caer en el pesimismo y tirar todo el sistema por la borda. El Fondo Monetario Internacional ha demostrado al fin y al cabo tener la capacidad y experiencia suficientes para continuar siendo el pilar del sistema, aunque tenga que adaptarse a la nueva realidad económica y financiera internacionales. Esta renovación del sistema acarrea la necesidad de que se desarrolle un nuevo marco de cooperación entre las diversas instituciones monetarias y financieras internacionales, sin olvidar el papel motor que a este respecto desempeña el G-20, como nuevo marco de cooperación política y económica internacional. Y es que se diga lo que se diga, es el G-20 el que representa mejor hoy en día a la sociedad internacional, al partir de unas premisas realistas.

Desde esta misma perspectiva conviene igualmente apuntar que la sociedad internacional necesita un marco jurídico más claro que regule el papel, en algunos casos desorbitante, que desempeñan los operadores privados en los *mercados* de capitales, ya que la estabilidad monetaria y financiera internacional forma parte de esos intereses comunes que la sociedad internacional debe proteger. Lo que ha ocurrido a este respecto con ocasión de la reciente crisis financiera es un buen ejemplo de ello, algo que conviene acotar.